



UNODC

Office des Nations Unies
contre la drogue et le crime



Manuel
sur le rôle de
la justice pénale dans
la lutte contre
le terrorisme

SÉRIE DE MANUELS SUR LA RÉFORME DE LA JUSTICE PÉNALE

OFFICE DES NATIONS UNIES CONTRE LA DROGUE ET LE CRIME
Vienne

Manuel sur le rôle de la justice pénale dans la lutte contre le terrorisme

SÉRIE DE MANUELS SUR LA RÉFORME DE LA JUSTICE PÉNALE



NATIONS UNIES
New York, 2009

Remerciements

Le *Manuel sur la justice pénale dans la lutte contre le terrorisme* est inspiré des textes rédigés par Yvon Dandurand (Chef du Département de la recherche et de la liaison avec l'industrie de l'Université de Fraser Valley, Canada, et *Senior Associate* du Centre international pour la réforme du droit criminel et la politique en matière de justice pénale), recruté comme consultant par l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (UNODC).

Le projet de texte a été revu par un groupe d'experts lors d'une réunion tenue au siège de l'UNODC, à Vienne, les 1^{er} et 2 octobre 2007. L'Office tient à remercier de leur précieux concours les experts ci-après, qui ont participé à cette réunion: Christian Ahlund, Andrea Bianchi, Marvin Carvajal Perez, Anne Charbord, Michael De Feo, Helen Duffy, Anton du Plessis, Mark Ellis, John Grieve, Tiyanjana Maluwa, Joanne Mariner, Veronica Milinchuk, Vivienne O'Connor, Robin Palmer, Andrew Powell, Cathy Powell, Colette Rausch, Rachid Sadouk, Mark Shaw, Masamba Sita et Jayampathy Wickramaratne.

Cette publication a été rendue possible par les contributions volontaires versées par les pays ci-après au projet mondial de renforcement du régime juridique contre le terrorisme de l'UNODC: Allemagne, Autriche, Belgique, Canada, Colombie, Danemark, États-Unis d'Amérique, Espagne, France, Grèce, Italie, Japon, Liechtenstein, Monaco, Nouvelle-Zélande, Norvège, Pays-Bas, Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, Suède, Suisse, Turquie.

PUBLICATION DES NATIONS UNIES

Numéro de vente: F.09.IV.2

ISBN 978-92-1-230262-1

Table des matières

Pages

Première partie: Introduction et contexte juridique

I.	INTRODUCTION	3
II.	LA CONTRIBUTION QUE LA JUSTICE PÉNALE PEUT APPORTER, DANS LE RESPECT DE L'ÉTAT DE DROIT, À LA LUTTE CONTRE LE TERRORISME	5
III.	LE TERRORISME ET LE DROIT INTERNATIONAL	9
	A. Régime juridique mondial contre le terrorisme	10
	B. Importance de la coopération internationale	16
	C. Droit international relatif aux droits de l'homme	18
	D. Droit international des réfugiés	26
	E. Droit international humanitaire	28
	F. Terrorisme et criminalité transnationale organisée	30

Deuxième partie: Principaux éléments d'une intervention efficace de la justice pénale face au terrorisme

I.	INTRODUCTION	35
II.	RÔLE DES DÉCIDEURS ET DES PARLEMENTAIRES	37
	A. Incorporation en droit interne des obligations internationales	37
	B. Criminalisation	38
	C. Droit procédural	43
III.	RÔLE DES SERVICES DE RÉPRESSION	51
	A. Méthodes d'enquête	52
	B. Arrestation et détention	57
	C. Interrogatoire des suspects	60
	D. Prévention des entraves à l'administration de la justice	61
	E. Mesures et programmes de protection des témoins	63
	F. Collecte de renseignements financiers	64
	G. Implication de la collectivité	66
	H. Coopération policière internationale	66
	I. Mesures d'exception	72
IV.	RÔLE DES MAGISTRATS DU PARQUET	77
	A. Indépendance des magistrats du parquet	77
	B. Rôle des magistrats du parquet dans la préservation de l'état de droit	78

	<i>Pages</i>
C. Obligation d'extrader ou de poursuivre	79
D. Extradition	79
E. Entraide judiciaire	82
F. Renforcement de mécanismes nationaux de coopération internationale . .	86
V. RÔLE DU BARREAU	87
A. Le principe de l'égalité des armes.	88
B. Droit à une assistance juridique	89
C. Mesures d'exception	90
VI. RÔLE DE LA MAGISTRATURE	93
A. Indépendance, impartialité et intégrité de la magistrature.	94
B. Indépendance et impartialité des tribunaux	95
C. Sécurité des tribunaux.	97
VII. LA DÉTENTION: PROBLÈMES ET DÉFIS	99
A. Détention provisoire	100
B. Conditions de détention et de garde à vue	101
C. Traitements ou châtiments cruels ou inhumains.	101
D. Sécurité et sûreté des détenus	105
E. Transfèrement des détenus et prisonniers.	106
F. Détention préventive	108
G. Procédures de plaintes	109
VIII. RÔLE DU SYSTÈME DE JUSTICE PÉNALE DANS LA PROTECTION DES DROITS DES VICTIMES DE CRIMES TERRORISTES	111
A. Les victimes en droit international	112
B. Définition du terme "victimes"	113
C. Prise en considération des besoins des victimes du terrorisme	114
D. Comment le système de justice pénale peut-il mieux aider les victimes? . .	115

**Troisième partie:
Mécanismes de responsabilisation et de supervision
des systèmes de justice pénale**

I. SUPERVISION DE LA POLICE	119
II. SUPERVISION DE L'ACTION DES AVOCATS ET DES MAGISTRATS DU PARQUET	123
III. SUPERVISION DE LA MAGISTRATURE	127
IV. SUPERVISION ET INSPECTIONS DES PRISONS	129
Conclusion.	131
<i>Annexe.</i> Outils et ressources utiles	133



Première partie
Introduction et
contexte juridique

I. Introduction

Pour être efficace, toute stratégie axée sur la prévention du terrorisme doit comporter un solide élément de justice pénale reposant sur un cadre de normes juridiques et sur les principes fondamentaux inhérents à l'état de droit, aux garanties d'une procédure régulière et au respect des droits de l'homme. Les auteurs d'actes terroristes, tels qu'ils sont définis dans les instruments juridiques mondiaux contre le terrorisme, sont des criminels et doivent par conséquent tomber sous le coup de la justice pénale, qui constitue le mécanisme le mieux approprié et le plus juste pour veiller à ce que justice soit faite et à ce que les droits de l'accusé se trouvent sauvegardés. Indépendamment de certaines fonctions essentielles, les approches de la lutte contre le terrorisme fondées sur la justice pénale comportent également des mécanismes de prévention efficaces, y compris les interventions visant à assécher les sources de financement des terroristes et des organisations terroristes, à faire échec aux complots terroristes et à interdire l'incitation au terrorisme.

Pour que le système de justice pénale puisse contribuer efficacement à la lutte contre le terrorisme, les États doivent pouvoir compter sur un ensemble de règles juridiques anti-terrorisme et des systèmes de justice pénale qui fonctionnent comme il convient ou avoir les capacités nécessaires pour démêler les affaires pénales qui peuvent être complexes et coopérer étroitement à la répression du terrorisme au plan international. Pour cela, les États doivent prendre le ferme engagement de poursuivre des objectifs communs aux échelons national, sous-régional et régional.

Un élément essentiel de l'intervention pénale internationale est la ratification et l'application universelles des instruments juridiques mondiaux contre le terrorisme, c'est-à-dire les traités multilatéraux et accords complémentaires pertinents. À ce propos, l'assistance technique fournie par l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (UNODC) est particulièrement importante dans la mesure où elle aide les États Membres non seulement à ratifier et à mettre en œuvre les instruments concernant la lutte contre le terrorisme, mais aussi à consolider l'état de droit et à mettre leurs services de répression et leurs systèmes de justice pénale mieux à même d'appliquer ces instruments de la manière la plus efficace et la mieux appropriée.

L'Office est conscient de la nécessité de replacer le problème complexe qu'est le terrorisme dans une perspective globale qui comprend, indépendamment de l'intervention des systèmes de justice pénale, la mise en œuvre d'instruments et de politiques tendant à s'attaquer, pour prévenir ce phénomène, aux facteurs socioéconomiques et politiques qui encouragent la propagation du terrorisme. Ces aspects ne sont cependant pas traités dans le présent *Manuel sur le rôle de la justice pénale dans la lutte contre le terrorisme*, qui porte exclusivement sur les mesures du ressort du droit pénal.

Le *Manuel* entend être pour le personnel des services de répression et des systèmes de justice pénale un guide qui puisse les aider à résoudre certains des principaux problèmes auxquels ils peuvent se heurter dans les efforts qu'ils déploient pour contrer les actes terroristes et les délits connexes. Le *Manuel* pourra aussi aider les décideurs et les dirigeants politiques à affiner le contenu des lois, politiques et pratiques antiterroristes, qu'elles soient nouvelles ou qu'elles existent déjà. Il passe en revue les nombreux défis auxquels sont confrontées les différentes composantes du système de justice pénale en matière de

prévention, d'enquêtes, de poursuites et de détention d'auteurs ou d'auteurs présumés de crimes terroristes. Les indications qu'il contient sont fondées sur les normes internationales et les bonnes pratiques généralement acceptées.

Le *Manuel* pourra, dans la pratique, être utilisé pour faciliter l'application des instruments mondiaux contre le terrorisme conformément aux pratiques et aux principes qui sont à la base de la justice pénale et de l'état de droit. Il pourra également servir de point de référence pour évaluer les capacités de tel ou tel système national de justice pénale, guider la formulation des politiques ou compléter des programmes de formation.

Le *Manuel* fait partie d'une série d'outils d'assistance technique mis au point par l'UNODC. Les autres outils concernant spécifiquement la ratification et la mise en œuvre des instruments juridiques mondiaux contre le terrorisme sont notamment la version révisée du *Guide législatif pour le régime juridique universel contre le terrorisme*¹; le *Guide pour l'incorporation au droit interne et l'application des instruments mondiaux contre le terrorisme*; la publication intitulée *La prévention des actes terroristes: une stratégie de justice pénale intégrant les normes de l'état de droit à la mise en œuvre des instruments des Nations Unies contre le terrorisme*; et les sources d'information sur les mesures juridiques contre le terrorisme international qui peuvent être consultés sur le site Web de l'UNODC.

L'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime a également élaboré plusieurs autres publications pour promouvoir le renforcement de l'état de droit des systèmes nationaux de justice pénale, dont le *Recueil des règles et normes de l'Organisation des Nations Unies en matière de prévention du crime et de justice pénale* ainsi que la *Compilation d'outils d'évaluation de la justice pénale*, qui offrent une série d'outils normalisés et interdépendants visant à aider les praticiens à mener des évaluations d'ensemble des systèmes de justice pénale. Ces outils, et les autres outils disponibles, sont énumérés dans l'annexe au présent *Manuel*, lequel indique également comment ils peuvent être obtenus.

Le *Manuel* est divisé en trois parties. La première partie expose, en termes généraux, le rôle des systèmes de justice pénale dans la lutte contre le terrorisme ainsi que le cadre juridique international auquel ce rôle doit répondre. La deuxième partie examine chacun des principaux éléments du système de justice pénale et les questions et défis que soulève la lutte contre le terrorisme. Il contient des chapitres consacrés aux difficultés que doivent résoudre les décideurs, les services de répression, le ministère public, les conseils de la défense, la magistrature et les autorités pénitentiaires et s'achève sur une discussion générale (qui s'applique à tous les éléments du système de justice pénale) de la nécessité impérieuse de sauvegarder les droits des victimes. La troisième partie, enfin, décrit les mécanismes de responsabilisation et de contrôle qui doivent régir toutes ces composantes.

¹Publication des Nations Unies, numéro de vente: F.04.V.7.

II. La contribution que la justice pénale peut apporter, dans le respect de l'état de droit, à la lutte contre le terrorisme

Le terrorisme est un phénomène complexe et en mutation constante. Comme les motivations auxquelles il répond, ses sources de financement et d'appui, ses méthodes et les objectifs visés changent constamment, il est fort difficile d'élaborer une stratégie qui permette de s'y attaquer efficacement. Comme, de surcroît, le terrorisme revêt un caractère de plus en plus transnational, une entraide judiciaire entre les États est plus nécessaire que jamais pour que les auteurs ou auteurs potentiels de crimes terroristes ne puissent nulle part trouver refuge. Le terrorisme est réellement devenu une menace mondiale qui exige une intervention et des mesures de prévention de caractère mondial aussi, qui devront revêtir la forme d'initiatives à court ou à long terme extrêmement diverses visant non seulement à éliminer les facteurs sous-jacents qui encouragent la propagation du terrorisme, mais aussi à mettre les États mieux à même de prévenir et de combattre ce phénomène.

Dans la mesure où les activités antiterroristes reposent sur un processus de justice pénale efficace qui respecte les principes qui sous-tendent l'état de droit et les droits de l'homme, elles peuvent constituer une réaction légitime respectueuse du droit et de l'ordre. Lorsqu'elle est ainsi conçue, l'action de la justice pénale peut aider à éviter une escalade de la violence et un recours à la force qui ne serait pas subordonné aux mesures de sauvegarde et aux garanties de procédure prévues par la loi, outre qu'elle peut manifester une volonté renouvelée de la société de respecter l'état de droit et les droits de l'homme même face à la menace terroriste.

Le rôle qui doit revenir au système de justice pénale dans la lutte contre le terrorisme est une question qui n'est pas sans soulever des controverses. Certes, l'objectif primordial des stratégies antiterroristes doit être de prévenir des actes de terrorisme, mais il n'en demeure pas moins que, fréquemment, les systèmes de justice pénale savent mieux comment intervenir et réprimer après que l'acte a été commis que le prévenir. Souvent, la justice pénale ne parvient pas à déjouer les complots terroristes. Si l'on veut que la justice pénale puisse jouer son rôle de prévention de la violence terroriste, il faut élaborer une stratégie conjuguant judicieusement criminalisation, pouvoirs et méthodes d'enquête, règles appropriées en matière de preuve et coopération internationale, l'objectif étant de combiner efficacement les règles de fond et les mécanismes de procédure pour réduire l'incidence et la gravité de la violence terroriste, et ce en respectant rigoureusement les contraintes imposées et les protections prévues par le système de justice pénale et le droit.

Les systèmes de justice pénale ont abordé ces défis différemment, selon leurs traditions juridiques, le degré de développement du droit et des institutions nationales et le contexte dans lequel ils doivent opérer. Parfois, mus par l'idée qu'ils doivent d'urgence faire face à une menace spécifique, les États ont été conduits à improviser des nouvelles approches et, ce faisant, à repousser à l'extrême les limites imposées par le droit et par les garanties d'une procédure régulière. En outre, nombre de systèmes de justice pénale ont dû déployer

des efforts considérables pour améliorer l'efficacité de leurs mesures de prévention du terrorisme et, en particulier, pouvoir mieux coopérer, au plan international, à différentes initiatives antiterroristes, ce qui a mis à rude épreuve leurs capacités déjà limitées et a peut-être affaibli ou compromis leur capacité de fonctionner dans le respect des principes fondamentaux qui sont à la base de l'état de droit et du respect des droits de l'homme.

L'Organisation des Nations Unies a aidé les États Membres qui en ont fait la demande à renforcer les capacités de leurs systèmes de justice pénale de faire face au terrorisme. L'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (UNODC) est l'une des principales sources de l'assistance technique fournie par le système des Nations Unies dans ce domaine. Indépendamment de l'assistance spécialisée que fournit son Service de la prévention du terrorisme pour renforcer le régime juridique international contre le terrorisme, l'UNODC peut offrir aux États Membres les compétences techniques spécialisées dont il dispose dans les domaines de la prévention de la délinquance, de la justice pénale et de la promotion de l'état de droit, la vaste expérience qu'il a acquise de la promotion de la coopération internationale en matière pénale, les compétences et l'expérience dont il dispose s'agissant d'aider les pays à renforcer les capacités de leurs systèmes de justice pénale, ses capacités opérationnelles et sa présence sur le terrain et les effets de synergie des efforts qu'il mène pour combattre le problème de la drogue, la criminalité transnationale organisée, le blanchiment d'argent et la corruption.

État de droit et droits de l'homme

Dans l'allocution qu'il a prononcée devant le Comité du Conseil de sécurité concernant la lutte antiterroriste le 6 mars 2003, le Secrétaire général d'alors, Kofi Annan, a mis en relief la nécessité "d'élaborer un programme international d'action fondé sur un engagement inébranlable de faire respecter l'état de droit", ajoutant que "comme le terrorisme est un recours délibéré à la violence en violation du droit, notre réaction, face au terrorisme, doit tendre à préserver l'état de droit".

Dans le rapport qu'il a présenté au Conseil de sécurité au sujet du rétablissement de l'état de droit et de l'administration de la justice pendant la période de transition dans les sociétés en proie à un conflit ou sortant d'un conflit, le Secrétaire général a réitéré que le concept d'état de droit s'inscrit au cœur même de la mission de l'Organisation. "Il désigne un principe de gouvernance en vertu duquel l'ensemble des individus, des institutions et des entités publiques et privées, y compris l'État lui-même, ont à répondre de l'observation de lois promulguées publiquement, appliquées de façon identique pour tous et administrées de manière indépendante, et compatibles avec les règles et normes internationales en matière de droits de l'homme²".

Le terrorisme menace à la fois l'état de droit et les libertés fondamentales des citoyens et des sociétés tout entières. Simultanément, des mesures antiterroristes qui seraient inappropriées risquent également de saper d'importants principes qui sont à la base de l'état de droit et des droits de l'homme. Dans les résolutions qu'elles ont adoptées par consensus au cours des quelques dernières années, l'Assemblée générale³ et la Commission des droits de l'homme⁴ ont réaffirmé qu'à tout le moins les mesures antiterroristes doivent être conformes au droit international, y compris le droit international relatif aux droits de

²S/2004/616, par. 6.

³Résolution 59/191 de l'Assemblée générale. Voir également la résolution 60/158 de l'Assemblée générale.

⁴Résolution 2004/87 de la Commission des droits de l'homme.

l'homme et aux réfugiés et le droit international humanitaire. Elles ont également cherché à faire bien comprendre que le respect des droits de l'homme dans la lutte contre le terrorisme constitue non seulement une obligation en droit mais est aussi essentielle, en définitive, au succès de toute stratégie antiterroriste⁵. Dans sa résolution 1456 (2003), le Conseil de sécurité a énoncé le principe général à suivre: "Lorsqu'ils prennent des mesures quelconques pour combattre le terrorisme, les États doivent veiller au respect de toutes les obligations qui leur incombent en vertu du droit international, les mesures adoptées devant être conformes au droit international, en particulier aux instruments relatifs aux droits de l'homme et aux réfugiés ainsi qu'au droit humanitaire⁶". Le Conseil de sécurité a réaffirmé cette obligation au paragraphe 4 de sa résolution 1624 (2005).

"Le terrorisme se nourrit du désespoir, des humiliations, de la pauvreté, de l'oppression politique, de l'extrémisme et des violations des droits de l'homme; il trouve un terrain dans les contextes de conflit régional et d'occupation étrangère; et il fait son lit de l'incapacité des États à maintenir l'ordre public."

Rapport du Groupe de personnalités de haut niveau
sur les menaces, les défis et le changement
(A/59/565 et Corr.1, par. 145).

D'autres organisations internationales et régionales ont également affirmé l'importance capitale que revêt le respect de l'état de droit et des droits de l'homme dans la prévention du terrorisme. C'est ainsi que l'article 15 de la Convention interaméricaine contre le terrorisme⁷ stipule que les mesures adoptées par les États parties conformément à la Convention peuvent l'être dans le plein respect de l'état de droit, des droits de l'homme et des libertés fondamentales. En outre, l'article 22 de la Convention de l'Organisation de l'Unité africaine sur la prévention et la lutte contre le terrorisme⁸ de 1999 dispose que les mesures antiterroristes décrites dans la Convention doivent être appliquées d'une manière conforme aux principes généraux du droit international, en particulier aux principes du droit international humanitaire, ainsi qu'à la Charte africaine des droits de l'homme et des droits des peuples⁹. Enfin, dans ses Lignes directrices sur les droits de l'homme et la lutte contre le terrorisme¹⁰, le Conseil de l'Europe a souligné la nécessité de prévenir et d'interdire l'arbitraire et de garantir la licéité de toutes les mesures antiterroristes. Ces Lignes directrices réaffirment que toutes les mesures adoptées par les États pour combattre le terrorisme doivent respecter les droits de l'homme et le principe de l'état de droit et exclure toute forme d'arbitraire ainsi que tout traitement discriminatoire ou raciste et doit faire l'objet d'une supervision appropriée.

La Stratégie antiterroriste mondiale adoptée en 2006 par l'Organisation des Nations Unies¹¹ souligne également les liens inextricables qui existent entre les droits de l'homme et la sécurité et réaffirme l'importance de la contribution que le système des Nations Unies peut apporter à la consolidation de l'architecture juridique internationale en s'attachant à promouvoir l'état de droit, le respect des droits de l'homme et des systèmes de justice pénale efficaces, lesquels constituent la base fondamentale de la lutte commune contre

⁵Edward J. Flynn, "Counter-terrorism and human rights: the view from the United Nations", *European Human Rights Law Review*, n° 1, 2005, p. 30.

⁶Voir également la résolution 1566 (2004) du Conseil de sécurité.

⁷A/56/1002-S/2002/745, annexe.

⁸Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 2219, n° 39464.

⁹Ibid., vol. 1520, n° 26363.

¹⁰Lignes directrices sur les droits de l'homme et la lutte contre le terrorisme, adoptées par le Comité des Ministres le 11 juillet 2002 à la 804^e réunion des délégués des ministres.

¹¹Résolution 60/288 de l'Assemblée générale.

le terrorisme. La Stratégie prévoit un certain nombre de mesures importantes visant à garantir le respect des droits de l'homme pour tous et à faire respecter l'état de droit en tant que base fondamentale de la lutte contre le terrorisme. Dans le plan d'action joint en annexe à la Stratégie, les États Membres se sont engagés, entre autres, à

“tout faire pour mettre en place et maintenir un appareil national de justice pénale efficace et reposant sur la primauté du droit, qui garantisse, suivant les obligations qui nous incombent en vertu du droit international, que quiconque participe au financement, à l'organisation, à la préparation ou à la perpétration d'actes de terrorisme ou qui y apporte un appui soit traduit en justice, sur la base du principe *aut dedere, aut judicare*, dans le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales, et que ces actes de terrorisme soient érigés en infractions graves dans la législation et la réglementation nationales¹²”.

Dans ce plan d'action, l'Assemblée générale a reconnu que les États peuvent avoir besoin d'une assistance pour réagir et maintenir un système national de justice pénale efficace et reposant sur la primauté du droit et les a encouragés à avoir recours à l'assistance technique offerte, entre autres, par l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime. L'assistance fournie doit être conforme aux indications données dans une note de l'Organisation des Nations Unies en date d'avril 2008 concernant l'approche que l'Organisation doit respecter en toutes circonstances dans ses activités et ses programmes de promotion de l'état de droit, y compris en période de crise, dans les situations post-confliktuelles ainsi que dans le contexte de la prévention des conflits et de la promotion du développement. En bref, l'assistance fournie par l'Organisation des Nations Unies doit répondre aux conditions ci-après:

- Être fondée sur les règles et normes internationales;
- Tenir compte du contexte politique qui prévaut dans le pays intéressé;
- Être fondée sur le contexte spécifique du pays;
- Promouvoir les droits de l'homme et la parité des sexes;
- Garantir l'appropriation nationale;
- Appuyer les mouvements nationaux de réforme;
- Refléter une approche stratégique cohérente et globale;
- Promouvoir la coordination et les partenariats.

¹²Résolution 60/288 de l'Assemblée générale, annexe, section IV, par. 4.

III. Le terrorisme et le droit international

Bien qu'ils soient considérés par le Conseil de sécurité comme une menace à la paix et à la sécurité internationales, les actes de terrorisme international, pour la plupart, ne relèvent pas de la catégorie des "crimes internationaux graves", comme le génocide, les crimes de guerre et les crimes contre l'humanité. Il n'existe par conséquent aucune juridiction pénale internationale ayant compétence sur ces crimes¹³. Les crimes terroristes (tels qu'ils sont définis dans les instruments mondiaux contre le terrorisme) relèvent de la catégorie des actes sanctionnés par les législations pénales nationales mais suscitant la préoccupation de la communauté internationale. L'obligation de traduire les auteurs d'actes terroristes en justice incombe donc exclusivement aux systèmes nationaux de justice pénale. Si ces systèmes nationaux ne peuvent pas s'acquitter de cette obligation, les efforts antiterroristes déployés par la communauté internationale sont presque inévitablement condamnés à l'échec.

La réaction du système de justice pénale face au terrorisme est donc pour l'essentiel dictée par la législation nationale, laquelle doit elle-même être conforme aux divers aspects du droit international. Le droit international comporte plusieurs éléments qui influent directement sur l'action judiciaire nationale: indépendamment des obligations conventionnelles découlant de leur ratification des instruments juridiques mondiaux contre le terrorisme et de différentes obligations juridiques contraignantes imposées par les résolutions pertinentes du Conseil de sécurité contre le terrorisme, les États ont également des obligations découlant d'autres branches du droit international, comme le droit international humanitaire, le droit international relatif aux droits des réfugiés et le droit coutumier. Ces régimes juridiques constituent un corpus complémentaire caractérisé par un objectif commun, à savoir la protection de la vie, de la santé et de la dignité de l'individu. Si le droit international humanitaire ne s'applique qu'en périodes de conflit armé, le droit relatif aux droits de l'homme s'applique aussi bien en périodes de conflit armé qu'en temps de paix. Plusieurs juridictions internationales et tribunaux nationaux ont reconnu que ces deux ensembles de règles juridiques s'appliquent de façon concurrente¹⁴. Des informations plus détaillées sur les divers aspects pertinents du droit international, y compris le droit pénal international, le droit international humanitaire, le droit international relatif aux réfugiés et le droit international concernant les droits de l'homme, seront reflétées dans une publication de l'UNODC, actuellement sous presse, consacrée aux questions les plus fréquemment posées au sujet des aspects du droit international touchant la lutte contre le terrorisme.

Tous les intéressés ont le devoir de veiller à ce que les pratiques suivies en matière de justice pénale soient conformes à la législation nationale et au droit international applicable. Ce sont généralement les institutions judiciaires (y compris les barreaux et ministères publics nationaux) et différents mécanismes institutionnels de contrôle qui ont le

¹³La Cour pénale internationale, créée en 1998 par le Traité de Rome, a compétence sur le crime de génocide, les crimes contre l'humanité, les crimes de guerre et le crime d'agression. La proposition tendant à ce que la compétence de la Cour s'étende aux actes de terrorisme a été rejetée lors des négociations qui ont débouché sur la création de la Cour.

¹⁴Emanuela-Chiara Gillard, Conseillère juridique du Comité international de la Croix-Rouge (CICR), déclaration faite devant la Conférence mondiale de l'International Association of Refugee Law Judges tenue à Stockholm du 21 au 23 avril 2005.

devoir de surveiller ce respect du droit et qui interviennent lorsque le droit n'est pas respecté. La société civile et les médias doivent également demeurer vigilants et assumer leurs propres responsabilités à cet égard.

A. Régime juridique mondial contre le terrorisme

Il est notoire que la communauté internationale n'a pas encore été à même de s'entendre sur une définition globale du terrorisme, en dépit de toutes les tentatives faites par l'Assemblée générale et le Conseil de sécurité à cet égard. En 1994, en particulier, dans la Déclaration sur les mesures visant à éliminer le terrorisme international, l'Assemblée générale a déclaré que les actes criminels qui sont conçus ou calculés pour provoquer la terreur dans le public, un groupe de personnes ou chez des particuliers sont injustifiables en toutes circonstances et quels que soient les motifs de nature politique, philosophique, idéologique, raciale, ethnique, religieuse ou d'autre nature que l'on puisse invoquer pour les justifier¹⁵. En 2004, le Conseil de sécurité, dans sa résolution 1566 (2004), a identifié plusieurs éléments d'une définition, comportant en particulier les "actes criminels, notamment ceux dirigés contre des civils dans l'intention de causer la mort ou des blessures graves ou la prise d'otages dans le but de semer la terreur parmi la population, un groupe de personnes ou chez des particuliers, d'intimider une population ou de contraindre un gouvernement ou une organisation internationale à accomplir un acte ou à s'abstenir de le faire¹⁶".

Les États Membres négocient actuellement un projet de convention générale sur le terrorisme international qui viendrait compléter le cadre existant d'instruments mondiaux contre le terrorisme et serait fondée sur les grands principes directeurs qui sont déjà consacrés par ce régime. Ces principes sont notamment les suivants: importance de la criminalisation des infractions terroristes; poursuite et extradition des auteurs d'actes terroristes; nécessité d'éliminer les mesures législatives prévoyant des exceptions à cette criminalisation pour des motifs de nature politique, philosophique, idéologique, raciale, ethnique, religieuse ou autre; appel énergique aux États Membres pour qu'ils fassent tout ce qui est en leur pouvoir pour prévenir les actes de terrorisme; et insistance sur la nécessité pour les États Membres de coopérer, d'échanger des informations et de s'accorder la plus large assistance possible en matière de prévention, d'enquêtes et de poursuites des actes terroristes.

Quoi qu'il en soit, l'absence d'une définition générale du terrorisme ne constitue pas, en droit, un obstacle pour les praticiens. Depuis 1963, la communauté internationale a élaboré un cadre d'instruments juridiques mondiaux visant à prévenir les actes de terrorisme. Il s'agit de plus d'une douzaine de conventions et de protocoles concernant presque tous les types imaginables d'actes terroristes. Ces instruments juridiques (dont le nombre était de 16 au total en 2008) ainsi que plusieurs résolutions du Conseil de sécurité relatives au terrorisme (en particulier les résolutions 1267 (1999), 1373 (2001) et 1540 (2004); voir ci-dessous) constituent ce qui est communément appelé le régime juridique mondial contre le terrorisme.

Les instruments juridiques mondiaux ont été élaborés sous les auspices de l'Organisation des Nations Unies et de ses institutions spécialisées, en particulier l'Organisation de l'aviation civile internationale, l'Organisation maritime internationale et l'Agence internationale de

¹⁵Résolution 49/60 de l'Assemblée générale, annexe.

¹⁶Résolution 1566 (2004) du Conseil de sécurité, par. 3.

l'énergie atomique, et sont ouverts à la participation de tous les États Membres. Ils sont fondés sur une condamnation du terrorisme international en tant que menace pour la sécurité internationale et la paix mondiale. Les instruments les plus récents ont été adoptés en 2005 sous forme d'amendements à 3 des 13 premiers instruments, à savoir l'amendement à la Convention sur la protection physique des matières nucléaires¹⁷ et les amendements au Protocole de 2005 relatif à la Convention pour la répression d'actes illicites contre la sécurité de la navigation maritime¹⁸ et au Protocole pour la répression d'actes illicites contre la sécurité des plates-formes fixes situées sur le plateau continental¹⁹.

Les 16 instruments en question ont pour objet de réprimer les actes terroristes suivants:

- Capture illicite d'aéronefs
- Actes illicites dirigés contre la sécurité de l'aviation civile
- Actes de violence dans les aéroports
- Actes dirigés contre la sécurité de la navigation maritime
- Actes dirigés contre la sécurité des plates-formes fixes situées sur le plateau continental
- Crimes contre des personnes jouissant d'une protection internationale (par exemple l'enlèvement de diplomates)
- Prise et possession illicites de matières nucléaires
- Prise d'otages
- Attentats à l'explosif
- Financement de la commission d'actes terroristes et d'organisations terroristes
- Actes de terrorisme nucléaire commis par des individus ou des groupes.

Ces instruments, entre autres, imposent aux États parties l'obligation d'adopter des mesures relevant du droit pénal et de la procédure pénale pour sanctionner divers types d'actes de terrorisme, ainsi que des mesures administratives tendant à combattre le financement du terrorisme. Le but de ces instruments est de faire en sorte que les appareils nationaux et de justice pénale comportent des mécanismes permettant de prévenir et de réprimer efficacement mais légalement les actes de terrorisme. Ces mesures sont conçues de manière à avoir aussi bien un effet de prévention qu'un effet de dissuasion.

L'aspect dissuasif de ces instruments internationaux est fondé en partie sur une tentative d'harmonisation de la législation pénale des États et de renforcement de l'action policière et de la coopération judiciaire internationale. Si tous les États criminalisent les actes terroristes, ils pourront faire en sorte que les auteurs de crimes terroristes ne trouvent refuge nulle part et faciliter la coopération internationale entre les institutions nationales chargées de combattre le terrorisme.

Dans certains cas, les instruments mondiaux exigent expressément que les mesures adoptées soient conformes à divers aspects du droit relatif aux droits de l'homme. La Convention internationale pour la répression du financement du terrorisme²⁰, par exemple,

¹⁷Adopté le 8 juillet 2005 par la Conférence chargée d'examiner et d'adopter les amendements proposés à la Convention sur la protection physique des matières nucléaires.

¹⁸Adopté le 14 octobre 2005 par la Conférence diplomatique sur la révision des traités SUA (LEG/CONF.15/21).

¹⁹Adopté le 14 octobre 2005 par la Conférence diplomatique sur la révision des traités SUA (LEG/CONF.15/22).

²⁰Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 2178, n° 38349.

comporte plusieurs dispositions de ce type ainsi qu'un article (l'article 21) stipulant clairement que la Convention n'affecte aucunement les autres droits, obligations et responsabilités des États en vertu du droit international.

Les instruments mondiaux ne définissent pas les infractions terroristes comme crimes relevant du droit international mais se bornent à imposer aux États parties l'obligation de criminaliser les infractions en question conformément à leur législation nationale, d'exercer leur compétence à l'égard des délinquants dans certaines conditions prescrites et de promouvoir la coopération internationale afin de pouvoir poursuivre ou extraditer les délinquants présumés.

Les instruments mondiaux contre le terrorisme en bref

1963 Convention relative aux infractions et à certains autres actes survenant à bord des aéronefs

- S'applique aux actes pouvant affecter la sécurité des aéronefs en vol
- Autorise le commandant de l'appareil à imposer des mesures raisonnables, y compris par la contrainte, à toute personne dont il a des raisons de penser qu'elle a commis ou est sur le point de commettre un acte pouvant compromettre la sécurité de l'appareil.
- Fait aux États contractants l'obligation d'arrêter les délinquants et de restituer le contrôle de l'appareil à son commandant légitime.

1970 Convention pour la répression de la capture illicite d'aéronefs

- Stipule que commet une infraction toute personne qui, à bord d'un aéronef en vol, cherche illégalement, en recourant à la menace ou à l'emploi de la force ou à toute autre forme d'intimidation, à saisir le contrôle de l'appareil.
- Impose aux parties à la Convention l'obligation de rendre la capture illicite d'aéronefs passible de sanctions sévères.
- Impose aux parties l'obligation d'extrader ou de poursuivre les délinquants.
- Stipule que les parties ont l'obligation de s'entraider dans le contexte des procédures pénales entamées en application de la Convention.

1971 Convention pour la répression d'actes illicites dirigés contre la sécurité de l'aviation civile

- Stipule que commet une infraction quiconque commet illégalement et délibérément un acte de violence dirigé contre une personne se trouvant à bord d'un aéronef en vol si cet acte peut compromettre la sécurité de l'appareil, place un engin explosif à bord d'un aéronef ou se fait le complice d'une personne commettant un tel acte, la tentative étant également réprimée.
- Les parties à la Convention ont l'obligation de rendre les infractions visées passibles de sanctions sévères.
- Impose aux parties l'obligation d'extrader ou de poursuivre les délinquants.

1973 Convention sur la prévention et la répression des infractions contre les personnes jouissant d'une protection internationale, y compris les agents diplomatiques

- Définit les personnes jouissant d'une protection internationale comme étant les chefs d'État, les ministres des affaires étrangères, les représentants ou agents d'un État ou d'une organisation internationale ayant droit à une protection spéciale dans un État étranger ainsi que les membres de leur famille.

- Stipule que les parties peuvent criminaliser et rendre passible de sanctions appropriées tenant compte de leur gravité l'assassinat, l'enlèvement ou tout autre acte dirigé contre la personne ou la liberté d'une personne jouissant d'une protection internationale, les actes de violence contre les locaux officiels, le logement privé ou les moyens de transport d'une telle personne, la menace ou la tentative de commettre un tel acte ainsi que tous les actes constituant une participation en tant que complice.

1979 Convention internationale contre la prise d'otages

- Stipule que "commet une infraction de prise d'otages au sens de la présente Convention qui-conque s'empare d'une personne ou la détient et menace de la tuer, de la blesser ou de continuer à la détenir aux fins de contraindre une tierce partie, à savoir un État, une organisation internationale intergouvernementale, une personne physique ou morale ou un groupe de personnes à accomplir un acte quelconque ou à s'en abstenir en tant que condition explicite ou implicite de la libération de l'otage".

1980 Convention sur la protection physique des matières nucléaires

- Réprime la possession, l'utilisation ou le transfert illicites ou le vol de matières nucléaires ainsi que les menaces d'utiliser des matières nucléaires pour causer la mort, de graves blessures ou de graves dommages matériels.
- Les amendements à la Convention sur la protection physique des matières nucléaires ont apporté les éléments suivants:

Obligation de la part des États parties de protéger les installations et matières nucléaires dans le contexte des utilisations pacifiques, du stockage et du transport de ces matières;

Renforcement de la coopération entre les États en vue d'en faciliter l'adoption rapide de mesures visant à retrouver et à récupérer les matières nucléaires volées, à atténuer les conséquences radiologiques d'actes de sabotage et de prévenir et de combattre les infractions connexes.

1988 Protocole pour la répression des actes illicites de violence dans les aéroports servant à l'aviation civile internationale, complémentaire à la Convention pour la répression d'actes illicites dirigés contre la sécurité de l'aviation civile

- Étend les dispositions de la Convention pour la répression d'actes illicites dirigés contre la sécurité de l'aviation civile aux actes de terrorisme commis dans les aéroports servant à l'aviation civile internationale.

1988 Convention pour la répression d'actes illicites contre la sécurité de la navigation maritime

- Établit un régime juridique applicable aux actes dirigés contre la sécurité de la navigation maritime internationale, semblable au régime applicable à l'aviation internationale.
- Stipule que commet une infraction toute personne qui cherche illégalement et délibérément à saisir le contrôle d'un navire par le recours à la menace ou à l'emploi de la force ou par l'intimidation, commet un acte de violence dirigé contre une personne à bord d'un navire si cet acte risque de mettre en danger la sécurité du navire, place un engin ou une substance dangereuse à bord d'un navire ou commet tout autre acte dirigé contre la sécurité des navires.
- Le Protocole de 2005 à la Convention pour la répression d'actes illicites contre la sécurité de la navigation maritime réprime l'utilisation d'un navire pour la commission d'un acte de terrorisme, le transport de différentes matières en sachant qu'elles seront utilisées ou dans l'intention de les utiliser pour causer la mort, des blessures ou des dommages graves et le transport à bord d'un navire de personnes ayant commis un acte de terrorisme.

1988 Protocole pour la répression d'actes illicites contre la sécurité des plates-formes fixes situées sur le plateau continental

- Établit un régime juridique applicable aux actes contre la sécurité des plates-formes fixes situées sur le plateau continental qui est semblable aux régimes établis pour combattre les actes dirigés contre la sécurité de l'aviation internationale.

- Le Protocole de 2005 au Protocole pour la répression d'actes illicites contre la sécurité des plates-formes fixes situées sur le plateau continental a adopté les modifications apportées à la Convention pour la répression d'actes illicites dirigés contre la sécurité de la navigation maritime au contexte des plates-formes fixes situées sur le plateau continental.

1991 Convention sur le marquage des explosifs plastiques et en feuilles aux fins de détection

- La Convention a pour but de contrôler et limiter l'utilisation d'explosifs plastiques non marqués et indétectables (la Convention a été négociée à la suite de l'attentat dont a été victime en 1988 le vol 103 de la Pan Am).
- Les parties ont l'obligation d'assurer un contrôle efficace, sur leurs territoires respectifs, des explosifs plastiques non marqués.

1997 Convention internationale pour la répression des attentats terroristes à l'explosif

- Crée un régime de compétence élargie à l'égard des utilisations illicites et intentionnelles d'explosifs et d'autres engins mortels dans différents lieux publics déterminés dans le but de causer la mort ou de graves blessures ou dans l'intention de causer de graves dommages aux lieux publics en question.

1999 Convention internationale pour la répression du financement du terrorisme

- Impose aux parties l'obligation d'adopter des mesures pour prévenir et combattre le financement direct et indirect du terrorisme.
- Stipule que les États doivent tenir les personnes qui financent le terrorisme pour pénalement, civilement et administrativement responsables de tels actes.
- Prévoit l'identification, le gel et la confiscation des fonds alloués aux activités terroristes ainsi que le partage des fonds saisis avec les autres États, au cas par cas. Le secret bancaire ne peut plus être invoqué pour justifier un refus de coopérer.

2005 Convention internationale pour la répression des actes de terrorisme nucléaire

- S'applique à une large gamme d'actes et de cibles possibles, y compris les réacteurs nucléaires.
- Réprime les menaces et tentatives de commettre de tels crimes ou d'y participer en tant que complice.
- Stipule que les délinquants doivent être extradés ou poursuivis.
- Encourage les États à coopérer pour prévenir les attaques terroristes en partageant des informations et en s'entraïdant en vue de faciliter les enquêtes criminelles et les procédures d'extradition.
- S'applique aussi bien aux situations de crise (fourniture d'une assistance aux États pour les aider à régler la situation) et aux situations postérieures à une crise (renforcement de la sécurité des matières nucléaires par le biais de l'Agence internationale de l'énergie atomique).

Un autre des piliers du régime juridique mondial mis en place pour combattre le terrorisme est une série de résolutions du Conseil de sécurité relatives au terrorisme, dont beaucoup ont été adoptées en vertu du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies, qui autorise le Conseil de sécurité à adopter des résolutions qui sont juridiquement contraignantes pour tous les États Membres de l'Organisation.

L'une des plus importantes de ces résolutions est la résolution 1373 (2001), adoptée immédiatement après les attaques terroristes dirigées contre les États-Unis d'Amérique le 11 septembre 2001, qui impose à tous les États de larges obligations en matière de lutte contre le terrorisme. Aux termes des dispositions de caractère obligatoire de cette

résolution, tous les pays sont tenus de geler les avoirs financiers de ceux qui commettent ou tentent de commettre des actes de terrorisme ainsi que de ceux qui les appuient, de refuser à ces personnes la possibilité de voyager ou de trouver refuge sur leur territoire et de prévenir le recrutement de terroristes et l'approvisionnement en armes. Dans cette résolution, le Conseil a également décidé que tous les États doivent "veiller à ce que toutes personnes qui participent au financement, à l'organisation, à la préparation ou à la perpétration d'actes de terrorisme ou qui y apportent un appui soient traduites en justice, à ce que, outre les mesures qui pourraient être prises contre ces personnes, ces actes de terrorisme soient érigés en infractions graves dans la législation et la réglementation nationales et à ce que la peine infligée soit à la mesure de la gravité de ces actes²¹".

En outre, la résolution 1373 (2001) du Conseil fait aux États l'obligation de s'accorder l'assistance la plus large possible aux fins des enquêtes et de la poursuite d'actes terroristes et demande aux États Membres de signer et de ratifier les conventions et protocoles internationaux contre le terrorisme. Dans cette résolution, le Conseil a également créé le Comité concernant la lutte antiterroriste et, par la suite, dans sa résolution 1535 (2004), le Conseil a créé la Direction du Comité contre le terrorisme afin d'appuyer les activités de celui-ci.

La résolution 1373 (2001) du Conseil de sécurité a été précédée et suivie par plusieurs autres résolutions du Conseil concernant le terrorisme, dont les résolutions 1267 (1999), 1456 (2003), 1535 (2004), 1540 (2004) et 1566 (2004). La résolution 1267 (1999) concerne l'imposition de sanctions aux Taliban et à Al-Qaeda (notamment le gel des avoirs, l'embargo sur les armes et l'interdiction des voyages). Cette résolution a par la suite été complétée et élargie par les résolutions 1333 (2000), 1390 (2002), 1455 (2003), 1526 (2004), 1617 (2005), 1735 (2006) et 1822 (2008).

Le 28 avril 2004, le Conseil de sécurité, agissant en vertu du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies, a adopté sa résolution 1540 (2004) qui fait aux États l'obligation, entre autres, de s'abstenir d'appuyer de quelque manière que ce soit des acteurs non étatiques cherchant à mettre au point, acquérir, fabriquer, posséder, transporter, transférer ou utiliser des armes nucléaires, chimiques ou biologiques et leurs systèmes de vecteurs. Dans cette résolution, le Conseil a imposé à tous les États l'obligation de mettre en place des mesures nationales de contrôle pour prévenir la prolifération d'armes nucléaires, chimiques et biologiques et de leurs vecteurs, notamment en établissant un régime de contrôle approprié des matières connexes.

En résumé, le régime juridique créé par les instruments mondiaux et les résolutions pertinentes du Conseil de sécurité relatives à la lutte contre le terrorisme offrent une large panoplie d'outils que les systèmes de justice pénale peuvent utiliser pour réprimer les crimes graves commis par les terroristes. Il est fondé sur la prémisse selon laquelle les auteurs de crimes terroristes doivent être traduits en justice par les pays dont ils relèvent ou être extradés vers un pays disposé à les juger. Le principe bien connu *aut dedere, aut judicare* (extrader ou poursuivre) a pour but de faire du monde entier un lieu peu accueillant pour les terroristes — et ceux qui les financent et les appuient — en les privant de refuge. Ce régime est également la base de l'élément dissuasion des mesures de prévention du terrorisme et constitue le contexte à l'intérieur duquel doivent être adoptées les autres mesures de prévention conformément aux principes qui sous-tendent l'état de droit.

²¹Résolution 1373 (2001) du Conseil de sécurité, par. 2 e.

B. Importance de la coopération internationale

Une coopération internationale efficace est le pilier de toute intervention de la justice pénale face au terrorisme international. Comme il n'existe aucun tribunal international ayant compétence pour juger les actes de terrorisme international tels qu'ils sont définis dans les instruments juridiques mondiaux, l'obligation de traduire en justice les auteurs de tels actes criminels incombe exclusivement aux juridictions nationales. En outre, comme les opérations antiterroristes, par leur nature même, ont fréquemment une portée et un caractère transnationaux, il faut que les enquêteurs et les ministères publics collaborent étroitement avec leurs homologues d'autres pays pour rassembler des éléments de preuve à travers les frontières.

La communauté internationale est aujourd'hui consciente des entraves auxquelles se heurtent les autorités nationales face aux criminels et aux terroristes qui mènent leurs activités illégales de manière à utiliser les frontières nationales pour se mettre à l'abri des enquêtes et des poursuites. Les instruments mondiaux contre le terrorisme contiennent en matière d'extradition et d'entraide judiciaire des dispositions essentielles qui permettent aux autorités nationales de coopérer entre elles pour faire en sorte que les individus soupçonnés de terrorisme ne trouvent nulle part refuge pour échapper aux poursuites et à l'extradition.

Le Conseil de sécurité, dans sa résolution 1373 (2001), a demandé à tous les États de coopérer davantage et d'appliquer intégralement les conventions et protocoles internationaux relatifs au terrorisme (par. 3 e) et a décidé que tous les États devaient refuser de donner refuge à ceux qui financent, organisent, appuient ou commettent des actes de terrorisme ou en recèlent les auteurs (par. 2 c). Le Conseil a décidé en outre que les États doivent se prêter mutuellement la plus grande assistance lors des enquêtes criminelles et autres procédures portant sur le financement d'actes de terrorisme ou l'appui dont ces actes ont bénéficié, y compris l'assistance en vue de l'obtention des éléments de preuve qui seraient en leur possession et qui seraient nécessaires à la procédure (par. 2 f).

En fait, la nécessité pour les États de coopérer dans la lutte contre le terrorisme a été réitérée dans maintes déclarations et dans de nombreux instruments internationaux. La Stratégie antiterroriste mondiale de l'Organisation des Nations Unies énumère les multiples domaines dans lesquels doit se concrétiser cette coopération et met en relief les différentes obligations qui incombent aux États Membres s'agissant de collaborer dans la lutte contre le terrorisme. La Stratégie reflète la ferme volonté de la communauté internationale de coopérer pleinement dans la lutte contre le terrorisme, conformément aux obligations qui lui incombent en vertu du droit international, afin d'identifier et de traduire en justice, sur la base du principe *aut dedere, aut judicare*, quiconque appuie ou facilite le financement, la planification, la préparation ou la perpétration d'actes de terrorisme, y participe ou tente d'y participer ou accorde refuge aux auteurs de tels actes. Dans la Stratégie, les États Membres se sont engagés à adopter les mesures suivantes:

- Veiller à ce que les responsables d'actes de terrorisme soient appréhendés et poursuivis en justice ou extradés, conformément aux dispositions pertinentes du droit national et international, en particulier du droit relatif aux droits de l'homme, du droit des réfugiés et du droit international humanitaire;
- Conclure et mettre en œuvre des accords d'entraide judiciaire et d'extradition et renforcer la coopération entre les organes de police;
- Intensifier la coopération, selon que de besoin, en échangeant dans les meilleurs délais des informations précises concernant la prévention et la répression du terrorisme;

- Renforcer la coordination et la coopération entre les États dans la lutte contre les infractions susceptibles d'être liées au terrorisme, y compris le trafic de drogues sous tous ses aspects, le trafic d'armes, en particulier d'armes légères, y compris les systèmes portables de défense aérienne, le blanchiment d'argent et l'introduction clandestine de matières nucléaires, chimiques, biologiques, radiologiques et d'autres matières présentant un danger mortel;
- Envisager de devenir parties sans délai à la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée et à ses trois protocoles additionnels²², et de les appliquer;
- Prendre les mesures voulues, avant d'accorder l'asile, pour veiller à ce que le demandeur ne soit pas engagé dans des activités terroristes et, après avoir accordé l'asile, pour veiller à ce que le statut de réfugié ne donne pas lieu à des abus;
- Encourager les organisations régionales et sous-régionales concernées à créer des mécanismes ou des centres antiterroristes ou à renforcer ceux qui existent;
- Renforcer les initiatives nationales et la coopération bilatérale, sous-régionale, régionale et internationale, selon qu'il convient, pour améliorer les contrôles frontaliers et douaniers.

Or, de telles mesures ne peuvent être appliquées que si les systèmes de justice pénale disposent de ressources suffisantes pour coopérer entre eux dans différents domaines conformément aux nouvelles normes fixées par la communauté internationale. Pour les doter des moyens requis, il peut être nécessaire de réformer les lois, d'introduire des réformes de procédure complexes et, d'une manière générale, de mettre en place de bien plus larges capacités en matière d'enquêtes et de poursuites au plan national ainsi que de renforcer la capacité des pays de coopérer au plan international.

Mécanismes de coopération internationale

Les principaux mécanismes mis en place pour faciliter la coopération internationale sont l'entraide judiciaire, l'extradition, le transfèrement des prisonniers, le transfert des procédures pénales, la coopération internationale aux fins de la confiscation du produit des activités criminelles et les procédures de recouvrement des biens des auteurs de tels actes. Ces mécanismes, bien qu'ils soient pour l'essentiel régis par le droit interne, sont appuyés par différents accords ou arrangements régionaux ou internationaux, dont les instruments juridiques mondiaux contre le terrorisme, la Convention contre la criminalité organisée et la Convention des Nations Unies contre la corruption²³. Tous ces mécanismes évoluent rapidement, parallèlement aux progrès de la technologie. Cette évolution reflète la détermination nouvelle des États Membres de collaborer plus étroitement pour parer aux menaces croissantes que présentent la criminalité organisée, la corruption et le terrorisme²⁴.

Mettre en place les mesures législatives nationales nécessaires pour donner pleinement effet à ces instruments revêt par conséquent une importance capitale dans la lutte contre les crimes terroristes, de même que le développement des capacités de coopération et l'application des mesures administratives requises pour appuyer les différentes modalités

²²Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 2225, 2237, 2241 et 2326, n° 39574.

²³Ibid., vol. 2349, n° 42146.

²⁴Voir également M. Joutsen, "The Evolution of Cooperation in Criminal Matters within the European Union: the Record so Far", dans K. Aromaa et T. Viljanen, éd., *International Key Issues in Crime Prevention and Criminal Justice* (Helsinki, Institut européen pour la prévention du crime et la lutte contre la délinquance, 2006), p. 67 à 91.

de coopération internationale. L'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (UNODC) a élaboré des outils utiles qui peuvent aider les États Membres à cet égard, dont le manuel relatif à la coopération internationale en matière pénale dans le contexte de la lutte contre le terrorisme.

La question de la coopération internationale, dans le contexte de chacune des composantes des systèmes de justice pénale, sera étudiée plus en détail dans la deuxième partie du présent *Manuel*.

C. Droit international relatif aux droits de l'homme

Le terrorisme a un impact très direct sur les droits de l'homme et de graves conséquences pour la jouissance du droit à la vie, à la liberté et à l'intégrité physique des victimes et de leurs familles. Il peut également ébranler les institutions sociales, menacer le développement économique, alimenter les conflits ainsi qu'affecter d'innombrables façons les droits de tous les citoyens.

Le terrorisme doit par conséquent être combattu par tous moyens légitimes dont disposent les États. Néanmoins, les mesures antiterroristes qui méconnaissent ou compromettent les droits de l'homme vont à l'encontre du but recherché et sont inacceptables dans une société inspirée de l'état de droit et des valeurs démocratiques. Les droits de l'homme sont des valeurs universelles et des garanties que le droit a mis en place pour protéger les individus et les groupes contre les actes et omissions, imputables essentiellement à l'action étatique, qui compromet les libertés fondamentales et l'intégrité humaine. Les droits de l'homme sont universels, interdépendants et indivisibles. Les efforts antiterroristes et les normes relatives aux droits de l'homme ne sont pas seulement compatibles mais se renforcent mutuellement.

“Le respect des droits de l'homme n'est pas incompatible avec la lutte contre le terrorisme: au contraire, la vision morale des droits de l'homme — le respect profond de la dignité de chaque individu — est parmi les plus puissantes des armes dont nous disposons pour le combattre.”

Kofi Annan, ancien Secrétaire général,
septembre 2003

La Déclaration universelle des droits de l'homme²⁵ repose sur le principe fondamental selon lequel les droits de l'homme sont fondés sur “la dignité inhérente à tous les membres de la famille humaine” et constituent “le fondement de la liberté, de la justice et de la paix dans le monde”. La sécurité de l'individu est un droit fondamental de la personne humaine et, en conséquence, la protection de l'individu est au nombre des obligations fondamentales des États. L'article 3 de la Déclaration stipule que “Tout individu a droit à la vie, à la liberté et à la sûreté de sa personne”. Le Pacte international relatif aux droits civils et politiques²⁶, quant à lui, stipule à son article 6 que “Le droit à la vie est inhérent à la personne humaine. Ce droit doit être protégé par la loi. Nul ne peut être arbitrairement privé de la vie.”

²⁵Résolution 217 A (III) de l'Assemblée générale.

²⁶Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 999, n° 14668.

Instruments fondamentaux des Nations Unies concernant les droits de l'homme

- Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale
- Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels
- Pacte international relatif aux droits civils et politiques et ses deux Protocoles facultatifs
- Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants
- Convention relative aux droits de l'enfant et ses deux Protocoles facultatifs
- Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leurs familles
- Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes et son Protocole facultatif
- Convention internationale pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées

Il existe également de plus en plus de traités et de protocoles qui portent sur des sujets spécifiques ainsi que différents traités régionaux relatifs à la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

Pour s'acquitter de ces obligations, les États doivent élaborer des stratégies nationales antiterroristes visant à prévenir le terrorisme et à poursuivre et sanctionner les auteurs d'actes terroristes d'une manière conforme à la promotion et au respect des droits de l'homme. Ces stratégies doivent également comporter des mesures visant à prévenir la propagation du terrorisme, notamment en renforçant les droits de l'homme, en prévenant la discrimination fondée sur des considérations ethniques, nationales ou religieuses, l'exclusion politique et la marginalisation socioéconomique, de même que des mesures visant à éliminer l'impunité en cas de violation des droits de l'homme.

Instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme

Les deux principaux instruments découlant de la Déclaration universelle des droits de l'homme sont le Pacte international relatif aux droits civils et politiques et le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels²⁷. Ces deux pactes ont été adoptés en 1966 et sont entrés en vigueur en 1976.

La Déclaration universelle des droits de l'homme a inspiré plusieurs autres conventions en matière de droits de l'homme, dont des conventions visant à prévenir et à interdire des abus spécifiques comme le racisme (la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale²⁸) et la torture (la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants²⁹). Il a également été adopté d'autres instruments visant à protéger des populations ou des catégories de personnes particulièrement vulnérables, comme la Convention relative au statut des réfugiés³⁰.

²⁷Résolution 2200 A (XXI) de l'Assemblée générale, annexe.

²⁸Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 660, n° 9464.

²⁹Ibid., vol. 1465, n° 24841.

³⁰Ibid., vol. 189, n° 2545.

Le Pacte international relatif aux droits civils et politiques définit en détail les droits civils et politiques fondamentaux de l'individu ainsi que les obligations qui incombent à l'État, en particulier en ce qui concerne:

- Le droit à la vie;
- Le droit à la liberté et le droit de circuler librement;
- Le droit à l'égalité au regard de la loi;
- Le droit de toute personne d'être présumée innocente jusqu'à ce que sa culpabilité ait été établie;
- Le droit de toute personne à la reconnaissance de sa personnalité juridique;
- Le droit à la vie privée et le droit à voir celle-ci protégée par la loi;
- Le droit de toute personne d'obtenir réparation lorsque ses droits sont violés;
- La liberté de pensée, de conscience et de religion ou de conviction;
- La liberté d'opinion et d'expression;
- La liberté de réunion et d'association.

Le Pacte interdit la torture et les traitements inhumains ou dégradants, l'esclavage, les arrestations et détentions arbitraires et la propagande en faveur de la guerre ainsi que l'appel à la haine fondée sur la race, la religion, l'origine nationale ou la langue. Il interdit également la discrimination pour quelque raison que ce soit, comme la race, le sexe, la couleur, l'origine nationale ou la langue.

S'agissant des traités relatifs aux droits de l'homme, les États parties à un instrument déterminé ont les obligations spécifiées par celui-ci. Cependant, le droit international relatif aux droits de l'homme ne se limite pas aux droits énumérés par les traités: il englobe également les droits et les libertés qui font aujourd'hui partie du droit international coutumier, ce qui signifie qu'il lie tous les États, qu'ils soient ou non parties à un traité déterminé. Par exemple, nombre des droits énumérés dans la Déclaration universelle des droits de l'homme, ainsi que certains des droits définis dans le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, reflètent des normes du droit international coutumier. Le droit international coutumier est une importante source du droit. Il est particulièrement pertinent dans le contexte des droits de l'homme ainsi que de la lutte contre le terrorisme. Il se compose des

règles de droit découlant de la conduite uniforme des États, agissant dans la conviction que le droit les oblige à agir ainsi. Il résulte d'une pratique générale et uniforme des États suivie par un sentiment d'obligation juridique, à tel point que cette pratique devient une coutume. Le droit international coutumier doit découler d'un clair consensus entre les États, tel qu'il est démontré à la fois par une conduite générale et par un sentiment notable d'obligation³¹.

Le concept de *jus cogens* désigne les éléments spécifiques du droit international coutumier qui sont fondés sur un principe du droit international qui est si fondamental qu'aucun État ne peut échapper à son application, que ce soit par traité ou de toute autre manière. Autrement dit, il s'agit de règles considérées comme ayant un caractère péremptoire et auxquelles il n'est pas possible de déroger. Les interdictions de la torture, de l'esclavage, du génocide, de la discrimination raciale et des crimes contre l'humanité sont largement reconnues comme étant des normes péremptoires.

³¹Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe, Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme, *Countering Terrorism, Protecting Human Rights: a Manual* (Varsovie, BIDDH, 2007), p. 55.

L'adoption d'un grand nombre d'instruments en matière des droits de l'homme a conduit à mettre en place des organes spécialement chargés de suivre leur application et habilités à recevoir, pour faire enquête, des plaintes de violation de droits individuels et à statuer ou tout au moins à faire connaître leur position à ce sujet. Par exemple, le Conseil des droits de l'homme a chargé un Rapporteur spécial sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans le contexte de la lutte contre le terrorisme de faire enquête et de présenter un rapport sur les causes et les conséquences des violations des droits de l'homme liées à l'application de mesures antiterroristes. Il a également été établi des mécanismes nationaux et régionaux chargés d'examiner les allégations de violation des droits de l'homme.

Plusieurs des garanties contenues dans le Pacte international relatif aux droits civils et politiques et dans d'autres traités relatifs aux droits de l'homme affectent d'une façon ou d'une autre les mesures antiterroristes. Il peut également être difficile, dans la pratique, de concilier la protection des droits de l'homme et une application efficace des mesures antiterroristes. Plusieurs de ces difficultés, dans le contexte des systèmes de justice pénale, sont examinées dans la troisième partie du présent *Manuel*. Toutefois, le cadre juridique international relatif aux droits de l'homme est suffisamment souple pour pouvoir faire face à ces questions complexes. Dans des circonstances exceptionnelles, par exemple, un État peut être habilité à imposer certaines restrictions à la jouissance de divers droits de l'homme. Le droit relatif aux droits de l'homme envisage la possibilité de restreindre l'exercice de certains droits et, dans des circonstances très limitées, de déroger à certaines des règles pertinentes.

Restriction de l'exercice des droits de l'homme

Les États peuvent légitimement limiter l'exercice de certains droits. Par exemple, lorsque cela est nécessaire dans une société démocratique, l'exercice de la liberté d'expression, de la liberté d'association ou de la liberté de réunion peut être légitimement limité par un État dans un but légitime, pour autant que cette restriction respecte certaines conditions. Le droit à la liberté est un autre exemple de droit pouvant être limité. Ce droit est défini dans le Pacte international relatif aux droits civils et politiques en termes qui indiquent également en détail les restrictions spécifiques dont il peut faire l'objet. Les principes de nécessité et de proportionnalité doivent toujours être respectés.

Les faits qui peuvent justifier et légitimer une restriction de l'exercice de certains droits peuvent être notamment la sécurité nationale, la sécurité publique, l'ordre public, la santé, les bonnes mœurs et les droits de l'homme et les libertés d'autrui. En présence de menaces terroristes, la sécurité publique et/ou la sécurité nationale sont les fins les plus généralement invoquées pour justifier les mesures ayant pour effet de limiter certains droits.

De plus, dans certaines circonstances exceptionnelles, comme les cas où un danger public menace l'existence de la nation, l'État peut adopter des mesures dérogeant à certaines des dispositions du Pacte international relatif aux droits civils et politiques. Les conditions dans lesquelles il peut être temporairement dérogé à certaines des obligations imposées par le Pacte sont définies au paragraphe 1 de l'article 4 de celui-ci:

Dans le cas où un danger public exceptionnel menace l'existence de la nation et est proclamé par un acte officiel, les États parties au présent Pacte peuvent prendre, dans la stricte mesure où la situation l'exige, des mesures dérogeant aux obligations prévues dans le présent Pacte, sous réserve que ces mesures ne soient pas incompatibles avec les autres obligations que leur impose le droit international et qu'elles n'entraînent pas une discrimination fondée uniquement sur la race, la couleur, le sexe, la langue, la religion ou l'origine sociale.

Aux termes du Pacte, la simple présence d'une menace terroriste ne constitue pas nécessairement un "danger public exceptionnel", dont l'existence doit par conséquent être déterminée au cas par cas. Les dispositions du Pacte qui autorisent certaines dérogations lorsqu'il existe un danger public exceptionnel doivent être interprétées de manière restrictive. La dérogation est une prérogative limitée accordée à un État pour lui permettre de faire face comme il convient à une menace pour l'existence de la nation. Il n'en demeure pas moins que l'État intéressé doit justifier ses actes au regard de la loi.

Menace à l'existence de la nation^a

39. Un État partie ne peut prendre des mesures dérogeant à ses obligations en vertu du Pacte international relatif aux droits civils et politiques conformément à l'article 4 (ci-après qualifiées de "mesures de dérogation") que lorsqu'il est confronté à une situation qui constitue un danger exceptionnel et actuel ou imminent menaçant l'existence de la nation. Une menace à l'existence de la nation doit:

a) être dirigée contre l'ensemble de la population et contre la totalité ou une partie du territoire de l'État, et

b) menacer l'intégrité physique de la population, l'indépendance politique ou l'intégrité territoriale de l'État ou l'existence ou les fonctions essentielles des institutions qui sont indispensables pour assurer le respect et protéger les droits reconnus par le Pacte.

40. Un conflit ou une agitation interne qui ne constitue pas une menace grave et imminente à l'existence de la nation ne peut justifier des dérogations en vertu de l'article 4.

41. Des difficultés économiques ne peuvent pas, en elles-mêmes, justifier des mesures de dérogation.

^aPrincipes de Syracuse concernant les dispositions du Pacte international relatif aux droits civils et politiques qui autorisent des restrictions ou des dérogations (E/CN.4/1985/4, annexe, par. 39-41).

Établissement de la nécessité de la dérogation^a

51. L'ampleur, la durée et l'application géographique de toute mesure de dérogation doivent être limitées à ce qui est strictement nécessaire pour faire face à la menace portée à l'existence de la nation et doivent être proportionnées à la nature et à l'étendue de cette menace.

52. Il est du devoir des autorités nationales compétentes d'apprécier dans chaque cas la nécessité de toute mesure de dérogation prise ou envisagée pour faire face aux menaces particulières que pose le danger public exceptionnel.

53. Une mesure de dérogation n'est pas prise dans la stricte mesure où la situation l'exige, lorsque des mesures ordinaires prises dans le cadre des restrictions spécifiques prévues par le Pacte auraient suffi pour faire face au danger qui menace l'existence de la nation.

54. Le principe de la stricte nécessité doit être appliqué de manière objective. Chaque mesure doit être dirigée contre un danger réel, manifeste, présent ou imminent et ne peut être imposée par simple crainte d'un danger potentiel.

55. La Constitution et les lois nationales régissant les états de danger public exceptionnel doivent prévoir que la nécessité des mesures de dérogation sera soumise, promptement et périodiquement, à révision indépendante de la part du Parlement.

56. Les personnes qui contestent que des mesures de dérogation qui les touchent aient été prises dans la stricte mesure où la situation l'exige doivent disposer de recours utiles.

57. Pour déterminer si une mesure de dérogation a été prise dans la stricte mesure où la situation l'exige, le jugement des autorités nationales ne saurait être considéré comme déterminant.

^aPrincipes de Syracuse concernant les dispositions du Pacte international relatif aux droits civils et politiques qui autorisent des restrictions ou des dérogations (E/CN.4/1985/4, annexe, par. 51-57).

Toute dérogation décrétée en application du paragraphe 1 de l'article 4 du Pacte doit être nécessaire et proportionnelle. Comme stipulé dans ledit article, il ne peut être dérogé aux droits qui y sont garantis en cas de danger public exceptionnel que "dans la stricte mesure où la situation l'exige", ce qui suppose que la dérogation doit être temporaire et que l'État a l'obligation de rétablir dès que possible la normalité.

L'État partie qui déroge aux obligations qui lui incombent en vertu du Pacte doit proclamer officiellement l'existence d'un danger public exceptionnel qui menace l'existence de la nation et en informer immédiatement les autres États parties au Pacte. Il doit exister en droit interne des procédures applicables à la proclamation de l'état d'urgence.

Droits garantis par le Pacte international relatif aux droits civils et politiques auxquels il ne peut pas être dérogé

Les droits garantis consacrés par le Pacte international relatif aux droits civils et politiques auxquels il ne peut pas être dérogé, même en cas de danger public exceptionnel qui menace l'existence de la nation, sont énoncés dans les articles suivants:

Article 6

Le droit à la vie est inhérent à la personne humaine. Ce droit doit être protégé par la loi. Nul ne peut être arbitrairement privé de la vie.

Article 7

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

Article 8

Nul ne sera tenu en esclavage; l'esclavage et la traite des esclaves, sous toutes leurs formes, sont interdits. Nul ne sera tenu en servitude. Nul ne sera astreint à accomplir un travail forcé ou obligatoire.

Article 11

Nul ne peut être emprisonné pour la seule raison qu'il n'est pas en mesure d'exécuter une obligation contractuelle.

Article 15

Nul ne sera condamné pour des actions ou omissions qui ne constituaient pas un acte délictueux d'après le droit national ou international au moment où elles ont été commises.

Article 16

Chacun a droit à la reconnaissance en tous lieux de sa personnalité juridique.

Article 18

Toute personne a droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion. La liberté de manifester sa religion ou ses convictions ne peut faire l'objet que des seules restrictions prévues par la loi et qui sont nécessaires à la protection de la sécurité, de l'ordre et de la santé publique, ou de la morale ou des libertés et droits fondamentaux d'autrui.

Toutefois, certains des droits de l'homme consacrés par différents traités internationaux ne souffrent pas de dérogation, même dans des cas où "un danger public exceptionnel menace l'existence de la nation". Le paragraphe 2 de l'article 4 du Pacte indique un certain nombre de droits auxquels il ne peut pas être dérogé: le droit à la vie; l'interdiction de la torture ou des traitements ou châtiments cruels, inhumains ou dégradants; l'interdiction de l'esclavage et de la servitude; le droit de ne pas être emprisonné pour

inexécution d'une obligation contractuelle; le droit de ne pas faire l'objet de sanctions rétroactives; le droit de chacun à la reconnaissance de sa personnalité juridique; et la liberté de pensée, de conscience et de religion.

Le Comité des droits de l'homme du Haut Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme a également identifié un certain nombre de droits et de libertés garantis par le droit international coutumier qui ne souffrent pas de dérogation, et en particulier les droits suivants:

- Le droit de toutes les personnes privées de liberté d'être traitées de façon humaine et dans le respect de la dignité inhérente à la personne humaine;
- Les interdictions des enlèvements et des détentions secrètes; la protection internationale des droits des personnes appartenant à des minorités;
- La déportation ou le transfert forcé de populations sans motif reconnu par le droit international; l'interdiction de la prise d'otages;
- L'interdiction de la propagande en faveur de la guerre ou d'une haine nationale, raciale ou religieuse qui constituerait une incitation à la discrimination, à l'hostilité ou à la violence.

Protection contre le refoulement

Dans sa résolution 60/158 du 16 décembre 2005, l'Assemblée générale a réaffirmé l'obligation qui incombe aux États, conformément à l'article 4 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, de respecter certains droits ne souffrant aucune dérogation. L'Assemblée a rappelé, dans le contexte de tous les autres droits garantis par le Pacte, que toute mesure dérogeant aux dispositions du Pacte devait être dans tous les cas conforme à cet article et a souligné le caractère exceptionnel et temporaire de telles dérogations. L'Assemblée a également demandé aux États de faire comprendre l'importance de ces obligations aux autorités nationales chargées de la lutte antiterroriste.

Le principe de non-refoulement énoncé à l'article 3 de la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants interdit l'expulsion d'une personne vers un État où il y a des motifs sérieux de croire qu'elle risque d'être soumise à la torture ou de faire l'objet de graves violations des droits de l'homme. Ce principe, lorsqu'il est respecté, offre une très importante garantie des droits de l'homme dans le contexte antiterroriste. Le même principe figurait déjà dans la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés, signée à Genève le 28 juillet 1951, laquelle, à son article 33, a interdit aux États contractants d'expulser ou de refouler les réfugiés jusqu'aux frontières de territoires où leur vie ou leur liberté risquerait d'être menacée en raison de leur race, de leur religion, de leur nationalité, de leur appartenance à un groupe social déterminé ou de leurs opinions politiques.

Article 3, relatif au non-refoulement, de la Convention contre la torture

1. Aucun État partie n'expulsera, ne refoulera, ni n'extradera une personne vers un autre État où il y a des motifs sérieux de croire qu'elle risque d'être soumise à la torture.
2. Pour déterminer s'il y a de tels motifs, les autorités compétentes tiendront compte de toutes les considérations pertinentes, y compris, le cas échéant, de l'existence, dans l'État intéressé, d'un ensemble de violations systématiques des droits de l'homme, graves, flagrantes ou massives.

Dans sa résolution 60/158, l'Assemblée générale a aussi prié instamment les États de respecter pleinement l'obligation de non-refoulement imposée par le droit international des réfugiés et le droit international des droits de l'homme et, par ailleurs, d'examiner, dans le strict respect de cette obligation et des autres garanties légales, la validité d'une décision accordant le statut de réfugié à une personne s'il apparaît, au vu d'éléments de preuve fiables et pertinents, que celle-ci a commis des actes criminels quels qu'ils soient, y compris des actes terroristes, tombant sous le coup des clauses d'exclusion prévues dans le droit international des réfugiés.

Discrimination

L'Article 1 de la Charte des Nations Unies stipule que l'un des buts de l'Organisation est de réaliser la coopération internationale en encourageant le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales pour tous, sans distinction de race, de sexe, de langue ou de religion. Les principes d'égalité et de non-discrimination sont essentiels dans le contexte des mesures visant à combattre et à prévenir le terrorisme. La nécessité d'éliminer le terrorisme ne doit pas devenir un prétexte pour permettre à la discrimination et à l'intolérance de régner.

Il faut veiller à ce que les mesures antiterroristes n'équivalent pas à une forme de discrimination. Le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale du Haut Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme a publié une déclaration rappelant que l'interdiction de la discrimination raciale est une norme péremptoire du droit international qui ne souffre pas de dérogation et a demandé aux États et aux organisations internationales de faire en sorte que les mesures antiterroristes n'aient pas pour effet, dans leur but ou dans leur application, d'établir une discrimination pour des motifs de race, de couleur, d'ascendance ou d'origine nationale ou ethnique.

Une recommandation formulée en 2004 par la Commission européenne du Conseil de l'Europe contre le racisme et l'intolérance, relative à la législation nationale pour lutter contre le racisme tout en combattant le terrorisme³², donne des indications touchant les mesures à adopter pour garantir que les mesures antiterroristes ne soient pas discriminatoires. Les principes directeurs publiés par la Commission recommandent aux États de veiller à ce que leurs législations, réglementations, politiques ou pratiques n'entraînent pas de discrimination dans les domaines suivants:

- Contrôles auxquels procèdent les forces de l'ordre sur le territoire des États et le personnel de contrôle aux frontières;
- Détention administrative et provisoire;
- Conditions de détention;
- Procès équitable, procédure pénale;
- Protection des données personnelles;
- Protection de la vie privée et familiale;
- Expulsion, extradition, reconduite à la frontière et principe de non-refoulement;
- Délivrance de visas;
- Permis de séjour et de travail et regroupement familial;
- Acquisition et retrait de la nationalité.

³²Commission européenne contre le racisme et l'intolérance, Recommandation n° 8 sur la législation nationale pour lutter contre le racisme tout en combattant le terrorisme, adoptée le 17 mars 2004.

D. Droit international des réfugiés

Le droit international des réfugiés constitue le cadre juridique applicable en matière de protection des réfugiés. Il définit le terme “réfugié”, énonce les obligations qui incombent aux États au regard des réfugiés et définit les normes conformément auxquelles les réfugiés doivent être traités. Il envisage également la situation des demandeurs d’asile. Les deux instruments multilatéraux ayant mis en place ce cadre sont la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés et le Protocole de 1967 relatif au statut des réfugiés³³.

En 2001, le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) a publié une déclaration contenant l’observation suivante:

Toute discussion concernant les garanties de sécurité doit prendre comme point de départ l’hypothèse que les réfugiés cherchent eux-mêmes à échapper aux persécutions et à la violence, y compris les actes de terrorisme, et n’en sont pas les auteurs. Un autre point de départ doit être que les instruments internationaux relatifs aux réfugiés ne doivent pas constituer une protection pour les terroristes ou ne doivent pas les mettre à l’abri de poursuites pénales. Au contraire, ils rendent possible et nécessaire l’identification des personnes impliquées dans des activités terroristes, prévoient que ces personnes ne peuvent pas bénéficier du statut de réfugiés et ne les mettent pas à l’abri de poursuites pénales ou d’expulsion³⁴.

Il ne devrait exister aucun moyen pour les terroristes d’avoir accès à un territoire pour y chercher refuge, échapper à des poursuites ou préparer d’autres attaques. Dans sa résolution 1373 (2001), le Conseil de sécurité a évoqué un certain nombre de questions liées à l’immigration et au statut des réfugiés. Les États sont tenus d’empêcher les mouvements de terroristes en instituant des contrôles efficaces aux frontières et en prenant des mesures pour garantir l’intégrité des documents d’identité et des documents de voyage (alinéa *g* du paragraphe 2). Les États ont également été invités à prendre les mesures appropriées afin de s’assurer, avant d’octroyer le statut de réfugié, que les demandeurs d’asile n’ont pas organisé ou facilité la perpétration d’actes de terrorisme et n’y ont pas participé (alinéa *f* du paragraphe 3) ainsi que de veiller à ce que les auteurs ou les organisateurs d’actes de terrorisme ou ceux qui facilitent de tels actes ne détournent pas à leur profit le statut de réfugié.

Ces règles ne créent pas des obligations nouvelles en vertu du droit international des réfugiés mais se bornent à reconnaître que des mécanismes appropriés doivent être mis en place en matière d’asile comme dans d’autres domaines. Simultanément, il faut veiller à tenir compte comme il convient des principes applicables en matière de protection des réfugiés. Toutes les personnes ont le droit de demander asile. Les mesures visant à protéger la sécurité publique ne doivent pas avoir pour effet de criminaliser les réfugiés. La Convention relative au statut des réfugiés, si elle est appliquée comme il se doit, suffit à garantir que la protection que le droit international accorde aux réfugiés ne soit pas étendue à ceux qui ont encouragé, facilité ou perpétré des crimes graves, catégorie qui englobe les actes terroristes.

³³Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 606, n° 8791.

³⁴Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, “Addressing security concerns without undermining refugee protection: UNHCR’s perspective”, déclaration publiée le 29 novembre 2001; disponible à l’adresse: www.unhcr.org/refworld/docid/3c0b880e0.html.

Motifs d'exclusion de la protection accordée aux réfugiés par le droit international

Selon le paragraphe F de l'article premier de la Convention, relative au statut des réfugiés, les personnes qui pourraient à d'autres égards être considérées comme réfugiés au regard des critères définis par la Convention ne peuvent bénéficier de la protection prévue par le droit international s'il y a des raisons sérieuses de penser qu'elles ont commis un crime de guerre, un crime contre l'humanité ou un crime grave de droit commun en dehors du pays d'accueil avant d'y être admises comme réfugiés ou se sont rendues coupables d'agissements contraires aux buts et aux principes des Nations Unies. Le droit international des réfugiés exige que le contexte et les circonstances qui entourent l'affaire dont il s'agit soient évalués à la suite d'une procédure équitable et efficiente avant qu'une décision ne soit prise. Le HCR a publié des lignes directrices concernant l'application des clauses d'exclusion prévues par la Convention³⁵.

Les demandeurs d'asile et les terroristes

“Considérer l'asile comme un refuge pour les terroristes est non seulement une erreur en droit mais encore une proposition qui, jusqu'à présent, n'est pas justifiée par les faits. Néanmoins, cela a pour effet d'avilir les réfugiés dans l'esprit du public et d'exposer les personnes appartenant à des races ou à des religions spécifiques à une discrimination ou à des harcèlements motivés par la haine.

Depuis le 11 septembre, plusieurs communautés d'immigrants et de réfugiés ont fait l'objet d'attaques et de harcèlements motivés par leur origine ethnique, leur religion, ce qui a aggravé les tensions sociales. S'il y a certes des demandeurs d'asile et des réfugiés qui ont commis ou commettront des crimes graves, cela ne signifie pas que la majorité doit être condamnée pour les agissements de quelques-uns.”

HCR, “Addressing Security Concerns without Undermining Refugee Protection-UNHCR's Perspective”, 29 novembre 2001.

Le refus d'admission sans autre procédure des demandeurs d'asile aux frontières ou aux points d'entrée n'est pas autorisé. Chaque demande d'asile, même lorsqu'il y a des raisons de soupçonner que l'intéressé a été impliqué dans des actes criminels graves, doit être examinée sur une base des circonstances qui lui sont propres et ne doit pas donner lieu à des présomptions défavorables et discriminatoires tenant à la nationalité, à l'origine ethnique ou aux convictions religieuses du demandeur. Il y a lieu de noter également que le paragraphe 2 de l'article 33 de la Convention relative au statut des réfugiés prévoit certaines exceptions au principe de non-refoulement. La Convention stipule que les réfugiés ne peuvent pas invoquer le droit à ne pas être expulsés ou refoulés dans leur pays d'origine s'il y a des raisons sérieuses de considérer qu'ils constituent un danger pour la sécurité du pays où ils se trouvent ou qui, ayant été l'objet d'une condamnation définitive pour un crime ou un délit particulièrement grave, constituent une menace pour la communauté dudit pays.

Comme les questions d'exclusion peuvent être complexes, le HCR préconise de continuer à les traiter dans le cadre de la procédure normale d'examen des demandes d'asile, qui prévoit une évaluation détaillée des faits et des aspects juridiques de la situation de l'intéressé par des personnes qualifiées. Comme le souligne le HCR:

Le refus d'admission aux frontières et l'exclusion de la procédure d'examen des demandes d'asile non seulement desservent les personnes ayant véritablement des

³⁵UNHCR Guidelines on International Protection: Application of the Exclusion Clauses: Article 1F of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees (HCR/GIP/03/05).

motifs de demander asile, mais peuvent, paradoxalement, promouvoir le terrorisme en encourageant les intéressés à chercher à pénétrer dans les pays par des moyens illégaux, ce qui élimine la possibilité de les identifier lors de la procédure d'entrevue suivie dans le contexte des demandes d'asile³⁴.

Enfin, lorsque le statut de réfugié a déjà été accordé à une personne, ce statut peut lui être retiré lorsqu'il y a des raisons de considérer que l'intéressé n'aurait pas dû, lorsque la décision a été prise, être admis au bénéfice de ce statut. Il se peut par exemple que l'intéressé ne répondait pas aux critères d'inclusion lorsque la décision a été adoptée ou bien qu'une des clauses d'exclusion de la Convention aurait dû être appliquée; tel serait évidemment le cas s'il était établi que l'intéressé était impliqué dans des activités terroristes.

Expulsion des réfugiés

L'expulsion et l'exclusion sont deux processus différents. Les personnes exclues sont celles qui ne méritent pas de bénéficier de la protection accordée par le droit international et le statut de réfugié leur est refusé en raison de la gravité des crimes qu'elles ont commis par le passé. L'exclusion empêche que l'institution de l'asile donne lieu à des abus. L'expulsion, en revanche, a pour but de parer aux dangers que les réfugiés peuvent représenter pour le pays d'accueil.

Le droit international, et en particulier l'article 32 et le paragraphe 2 de l'article 33 de la Convention relative au statut des réfugiés, prévoient que des personnes auxquelles a été accordé le statut de réfugié peuvent être expulsées "pour des raisons de sécurité nationale ou d'ordre public". L'expulsion a pour but de protéger le pays d'accueil et fait suite à l'apparition d'un danger présent ou futur. Toutefois, l'expulsion ou le refoulement des réfugiés, quelles qu'en soient les modalités, aux frontières de territoires où leur vie ou leur liberté serait menacée en raison de leur race, de leur religion, de leur nationalité, de leur appartenance à un certain groupe social ou de leurs opinions politiques est interdit par la Convention (paragraphe 1 de l'article 33).

Le HCR a exprimé la crainte que les États ne soient enclins à expulser des groupes ou des individus sur la base de leur religion, de leur origine ethnique ou nationale ou de leur affiliation politique pour le seul motif d'une implication hypothétique dans le terrorisme. Les décisions d'expulsion ne doivent être prises que conformément à une procédure régulière permettant d'établir la réalité d'un danger pour la sécurité publique et permettant à l'intéressé de produire, le cas échéant, des preuves de nature à réfuter les allégations portées contre lui. Le paragraphe 2 de l'article 32 de la Convention stipule que "Le réfugié devra, sauf si des raisons impérieuses de sécurité nationale s'y opposent, être admis à fournir des preuves tendant à le disculper, à présenter un recours et à se faire représenter à cet effet devant une autorité compétente ou devant une ou plusieurs personnes spécialement désignées par l'autorité compétente".

E. Droit international humanitaire

Le droit international humanitaire, parfois appelé aussi le "droit de la guerre" ou "droit des conflits armés", est une série de règles qui tendent à protéger les personnes qui ne participent pas — ou ne participeront plus — aux hostilités et à limiter les moyens et méthodes de guerre. Le droit humanitaire englobe trois aspects fondamentaux des conflits

armés: la distinction entre les opérations militaires qui sont légales et celles qui ne le sont pas, la protection des civils en période de conflit armé et une réglementation des moyens pouvant être utilisés dans un conflit armé.

Les principales sources du droit international humanitaire sont les suivantes:

- Les quatre Conventions de Genève de 1949³⁶;
- Les deux Protocoles additionnels aux Conventions de Genève de 1977³⁷;
- Différents traités interdisant ou limitant l'emploi d'armes spécifiques, comme la Convention sur l'interdiction ou la limitation de l'emploi de certaines armes classiques³⁸ et les Protocoles y afférents;
- La Convention pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé³⁹;
- Les instruments établissant les mécanismes internationaux visant à garantir le respect du droit international humanitaire, comme le Statut de Rome de la Cour pénale internationale⁴⁰;
- Un important corpus de droit coutumier.

Le droit international humanitaire ne comporte pas de définition explicite du crime de "terrorisme", mais n'en interdit pas moins certains actes commis dans des conflits armés qui sont semblables aux actes terroristes définis par les instruments juridiques mondiaux contre le terrorisme et qui relèveraient de ces derniers instruments s'ils étaient commis en temps de paix. La prise d'otages, par exemple, non seulement est réprimée par la Convention internationale contre la prise d'otages⁴¹, mais encore est interdite par l'article 3 commun des Conventions de Genève, qui a trait aux personnes qui ne prennent pas activement part aux hostilités dans le cas d'un conflit armé non international et par l'article 34 de la quatrième Convention de Genève, qui a trait aux personnes qui, en cas de conflit de caractère international ou d'occupation, se trouvent entre les mains d'une partie au conflit et d'une puissance occupante dont elles ne sont pas ressortissantes, et est interdite aussi par les deux Protocoles additionnels aux Conventions de Genève⁴².

Il y a lieu de noter que les deux Protocoles additionnels aux Conventions de Genève interdisent expressément le recours à des actes ou à des menaces de violence ayant essentiellement pour but de semer la terreur parmi la population civile⁴³.

Nombre des conventions et protocoles internationaux concernant la prévention et la répression du terrorisme comprennent des clauses d'exception applicables dans le contexte des opérations militaires et en temps de guerre qui stipulent que les instruments ne s'appliquent pas aux opérations menées par les forces armées dans un conflit armé, qui sont régies par le droit international humanitaire. Le paragraphe 2 de l'article 19 de la

³⁶Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 75, n° 970 à 973.

³⁷Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 1125, n°s 17512 et 17513.

³⁸Convention sur l'interdiction ou la limitation de l'emploi de certaines armes classiques qui peuvent être considérées comme produisant des effets traumatiques excessifs ou comme frappant sans discrimination (Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 1342, n° 22495).

³⁹Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 249, n° 3511.

⁴⁰Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 2187, n° 38544.

⁴¹Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 1316, n° 21931.

⁴²Protocole additionnel aux Conventions de Genève du 12 août 1949 relatif à la protection des victimes des conflits armés (Protocole I) du 8 juin 1977, art. 75, par. 2 c; et Protocole additionnel aux Conventions de Genève du 12 août 1949 relatif à la protection des victimes des conflits armés non internationaux (Protocole II) du 8 juin 1977, art. 4, par. 2 c.

⁴³Protocole I, art. 51, par. 2; Protocole II, art. 13, par. 2.

Convention internationale pour la répression des attentats terroristes à l'explosif⁴⁴, par exemple, se lit comme suit:

Les activités des forces armées en période de conflit armé, au sens donné à ces termes en droit international humanitaire, qui sont régies par ce droit ne sont pas régies par la présente Convention, et les activités menées par les forces armées d'un État dans l'exercice de leurs fonctions officielles, dans la mesure où elles sont régies par d'autres règles de droit international, ne sont pas non plus régies par la présente Convention.

Il faut bien comprendre que le droit international humanitaire ne fait aucunement obstacle à l'application du droit pénal aux actes terroristes, par exemple sous forme d'une criminalisation de l'incitation au terrorisme, de l'entente en vue de la commission d'actes terroristes et du financement du terrorisme. Le droit international humanitaire n'empêche aucunement les systèmes de justice pénale de condamner les délinquants. Le Comité international de la Croix-Rouge a fréquemment réaffirmé que le respect du droit international humanitaire ne fait aucunement obstacle à la lutte contre le terrorisme. En fait, un respect scrupuleux du droit international humanitaire dans la lutte contre le terrorisme peut beaucoup contribuer à l'élimination de ce phénomène.

F. Terrorisme et criminalité transnationale organisée

D'autres éléments du droit international, en particulier le droit pénal conventionnel, influent directement sur la capacité des systèmes de justice pénale de combattre et de prévenir le terrorisme. On peut citer comme exemple de ce type de droit pénal conventionnel la Convention contre la criminalité organisée. Ces instruments ont pour principal objectif de faciliter la coopération internationale dans la lutte contre différentes formes de criminalité transnationale. Les États qui sont devenus parties à ces traités se sont engagés à criminaliser certains actes et à renforcer les capacités de leurs systèmes de justice pénale respectifs de collaborer pour combattre plus efficacement ces crimes.

Au paragraphe 4 de sa résolution 1373 (2001), le Conseil de sécurité a noté avec préoccupation les liens étroits existant entre le terrorisme international et la criminalité transnationale organisée, la drogue illicite, le blanchiment d'argent, le trafic d'armes et le transfert illégal de matières nucléaires, chimiques, biologiques et autres présentant un danger mortel. Cette résolution, ainsi que d'autres déclarations politiques, ont évoqué la possibilité que puissent être formés des alliances et divers types de complicité et de collaboration entre les groupes terroristes et les criminels de droit commun. D'aucuns ont soutenu que ces craintes sont exagérées, mais d'autres font valoir que la menace est très réelle. Ce débat a beaucoup retenu l'attention, aussi bien au sein de l'Organisation des Nations Unies qu'en dehors.

Bien que la nature du lien entre la criminalité organisée et le terrorisme soit débattu, il est apparu très clairement que les États Membres sont convaincus qu'ils peuvent agir plus efficacement contre le terrorisme en faisant porter leur attention sur d'autres formes d'activités criminelles qui précèdent les crimes terroristes ou les accompagnent.

Les terroristes tendent à se trouver impliqués dans la criminalité de droit commun de deux façons au moins. Premièrement, en l'absence d'autres sources de financement, les

⁴⁴Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 2149, n° 37517.

terroristes se livrent à divers types d'agissements criminels, y compris le vol, pour subvenir à leurs besoins et financer leurs principales activités. En second lieu, s'ils ne peuvent pas avoir accès à certains des moyens dont ils ont besoin pour mener leurs activités, les terroristes ont recours à divers types de crimes et de délits pour se les procurer, comme l'exploitation et la traite de personnes sous différentes formes et des crimes et délits de type classique, y compris l'exploitation de divers marchés illicites.

Telles sont certaines des raisons pour lesquelles il importe, de plus en plus, d'essayer de mieux comprendre la façon dont les organisations terroristes se procurent les moyens de réaliser leurs activités en commettant d'autres crimes, l'objectif étant en définitive d'élaborer des stratégies en vue de prévenir et de contrer ces activités criminelles afin de prévenir plus efficacement le terrorisme.

Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée

La Convention contre la criminalité transnationale organisée, adoptée par l'Assemblée générale dans sa résolution 55/25 du 15 novembre 2000, constitue le principal instrument dont dispose la communauté internationale pour combattre la criminalité transnationale organisée. La Convention est entrée en vigueur le 29 septembre 2003.

La Convention est complétée par trois Protocoles, consacrés à des aspects et manifestations spécifiques de la criminalité organisée: le Protocole visant à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants; le Protocole contre le trafic illicite de migrants par terre, air et mer; et le Protocole contre la fabrication et le trafic illicites d'armes à feu, de leurs pièces, éléments et munitions. Les pays doivent devenir parties à la Convention avant de pouvoir devenir parties à l'un quelconque des Protocoles.

Le principal objectif de la Convention est d'encourager et de faciliter une étroite coopération internationale. Les États qui ratifient la Convention s'engagent à adopter une série de mesures contre la criminalité transnationale organisée, notamment en criminalisant les infractions spécifiées en droit interne (par exemple la participation à un groupe criminel organisé, le blanchiment d'argent, la corruption et l'entrave à l'administration de la justice), en adoptant de nouvelles mesures de large portée en matière d'extradition, d'entraide judiciaire et de coopération entre les services de police et en encourageant la formation et la fourniture d'une assistance technique pour doter les autorités nationales des moyens dont elles ont besoin ou pour les renforcer.

Dans les efforts qu'ils déploient pour mettre leurs systèmes de justice pénale mieux à même de combattre le terrorisme, les États doivent garder à l'esprit que les groupes terroristes se trouvent fréquemment impliqués dans différentes formes de criminalité et que l'on peut parfois faire échec à leurs desseins en s'attaquant à leurs activités criminelles parallèles. De plus, il ne paraît guère utile pour un État d'essayer de renforcer les capacités de son système judiciaire de combattre le terrorisme tout en méconnaissant les nombreux autres défis majeurs, y compris la criminalité transnationale organisée et la corruption, auxquels ces mêmes systèmes se trouvent simultanément confrontés.

Il y a lieu de noter que nombre des méthodes et des stratégies qui ont apporté la preuve de leur efficacité dans la lutte contre la criminalité organisée peuvent être utilisées aussi dans la lutte contre le terrorisme. Cela n'est d'ailleurs que logique: les intentions et les objectifs des groupes terroristes sont de nature criminelle; les actes terroristes sont des crimes; les groupes terroristes se livrent fréquemment à des activités criminelles qui ne sont pas, en soi, de caractère "terroriste" mais qui sont néanmoins essentielles au succès de leurs entreprises; et les méthodes que les deux types de groupes — groupes terroristes et groupes de criminels organisés — emploient pour créer un effet d'intimidation et faire obstacle à l'administration de la justice sont souvent identiques.

Dans ce contexte, les experts sont unanimes à penser qu'il faut exploiter intégralement tous les instruments internationaux appropriés pour prévenir et réprimer les crimes liés au terrorisme. Les États Membres, en particulier, peuvent envisager d'invoquer les dispositions de ces instruments relatifs à l'entraide judiciaire et à l'extradition ainsi que les dispositions du régime de coopération internationale établi par les États parties à la Convention contre la criminalité organisée et la Convention contre la corruption.



Deuxième partie
Principaux éléments
d'une intervention efficace
de la justice pénale
face au terrorisme

I. Introduction

Il ne suffit pas pour les États de ratifier et de mettre en œuvre les instruments mondiaux contre le terrorisme pour garantir l'efficacité et la conformité au droit de l'intervention des systèmes de justice pénale. Pour réagir efficacement face à des crimes terroristes de plus en plus complexes, il faut non seulement mettre en place des lois, politiques et pratiques appropriées, mais aussi renforcer continuellement les capacités des praticiens de la justice pénale et leur dispenser une formation spécialisée.

Pour renforcer la capacité d'un système national de justice pénale de contrer le terrorisme, il est indispensable d'adopter une approche intégrée, cohérente et durable qui englobe l'ensemble du secteur et qui soit fondée sur les droits de l'homme. Il est clair qu'une intervention efficace face au terrorisme présuppose l'existence d'un système judiciaire capable de fonctionner de façon intégrée et pouvant compter sur le plein concours de toutes ses composantes, qu'il s'agisse de la police, du ministère public, des avocats de la défense, de la magistrature ou du système pénitentiaire. Les États doivent adopter en matière de renforcement des capacités une approche globale qui pourra conduire à réformer les lois, à accroître les capacités des institutions judiciaires, à rehausser la crédibilité de ces institutions aux yeux du public et à combattre la corruption. Une coordination horizontale efficace au niveau de l'ensemble du système demeure l'une des conditions préalables essentielles au succès de toute initiative de ce type⁴⁵.

L'Organisation des Nations Unies s'emploie activement, depuis sa fondation, à élaborer et à promouvoir les principes internationaux reconnus en matière de prévention du crime et de justice pénale. Ces règles et normes, auxquelles il sera fait largement allusion dans le présent *Manuel*, ont beaucoup contribué à l'adoption de mesures de justice pénale plus efficaces et plus équitables⁴⁶. Elles peuvent être utilisées au plan national pour entreprendre des évaluations approfondies pouvant éventuellement déboucher sur l'introduction de réformes indispensables dans les systèmes de justice pénale. Elles peuvent aider à concevoir des stratégies nationales de réforme des lois et de consolidation de l'état de droit. En fait, elles constituent aussi des pratiques optimales que les États peuvent adapter à la lumière de leurs besoins nationaux et les circonstances locales. La deuxième partie du présent *Manuel* examine certains des principaux défis auxquels sont confrontés les divers éléments des systèmes de justice pénale dans le cadre de l'effort mené pour éliminer le terrorisme. Elle contient six chapitres consacrés respectivement aux questions et problèmes rencontrés par les décideurs et les parlementaires, aux services de répression, aux conseils de la défense et aux barreaux, aux ministères publics, à la magistrature et aux systèmes pénitentiaires. Elle passe en revue les normes et règles applicables et expose les adaptations du système que peuvent exiger les problèmes particuliers liés à la prévention du terrorisme.

⁴⁵M. Shaw et Y. Dandurand, éd., *Maximizing the Effectiveness of the Technical Assistance Provided in the Fields of Crime Prevention and Criminal Justice* (Helsinki, Institut européen pour la prévention du crime et la lutte contre la délinquance, 2006).

⁴⁶Voir le *Recueil des règles et normes de l'Organisation des Nations Unies en matière de prévention du crime et de justice pénale* (New York, 2006).

II. Rôle des décideurs et des parlementaires

Les décideurs et les parlementaires doivent prendre l'initiative de mettre en place un cadre politique et juridique à l'intérieur duquel le système de justice pénale sera tenu de mener son action antiterroriste. Le droit international donne des indications concernant les politiques à élaborer et définit les nombreuses obligations qui incombent aux États en matière de coopération internationale, de défense de l'état de droit et de protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

Ce chapitre du *Manuel* examine les formalités suivant lesquelles les obligations internationales peuvent être incorporées en droit interne, y compris pour ce qui est de l'obligation de criminaliser divers types de comportement. Il souligne également la nécessité de revoir périodiquement la législation en vigueur, en même temps que le cadre de politiques sous-jacentes pour veiller à ce que les lois obtiennent les résultats recherchés en ce qui concerne la promotion de l'état de droit et des principes relatifs aux droits de l'homme.

A. Incorporation en droit interne des obligations internationales

L'état de droit exige que les lois de l'État soient complètes, claires, certaines et accessibles, qu'elles soient légitimes (par leurs fondements législatifs et politiques ainsi que par leur application) et qu'elles conjuguent stabilité et flexibilité.

S'agissant des obligations formelles qui incombent aux États en vertu du régime juridique mondial contre le terrorisme, l'État doit, après avoir ratifié les instruments mondiaux, incorporer en droit interne leurs dispositions à la suite d'un examen d'ensemble de la législation nationale en vigueur. Cela est nécessaire non seulement pour donner effet aux mesures antiterroristes, mais aussi pour créer les bases juridiques qui doivent guider le fonctionnement des systèmes de justice pénale.

Le processus à suivre pour devenir partie à une convention ou à un traité international comporte une composante internationale comme une composante interne. La composante internationale est la procédure formelle dictée par les dispositions de l'accord et régie par les principes du droit international. Une analyse de la législation en vigueur est normalement la première chose à entreprendre pour devenir partie aux instruments mondiaux contre le terrorisme. Cette analyse permet au gouvernement et aux législateurs de cerner les modifications qui doivent être apportées au système juridique national du fait de l'adhésion à un traité international ou de l'application des normes internationales.

Quelques États, en raison de leur droit interne ou par principe, n'adoptent un traité que lorsqu'ils ont mis en place une loi qui leur permet de s'acquitter de toutes leurs obligations internationales. En pareil cas, le traité ne prend effet dans le pays que lorsqu'il a fait l'objet d'une loi nationale d'application. Cette façon de procéder est habituellement appelée la "tradition dualiste", selon laquelle le droit international et le droit interne sont considérés comme deux systèmes distincts, une loi étant requise pour introduire en droit interne l'obligation contractuelle au plan international.

Dans d'autres pays — ceux qui suivent la tradition dite moniste —, un traité ratifié est automatiquement incorporé au droit interne. Selon ce système, certaines des dispositions du traité, sinon la plupart, deviennent immédiatement exécutoires. Cependant, dans ces pays, il faut fréquemment promulguer une loi pour introduire les éléments qui ne sont pas automatiquement exécutoires, essentiels à la mise en œuvre du traité. L'exemple le plus clair en est la criminalisation de divers types de comportement requise par les instruments mondiaux contre le terrorisme. Aucun de ces instruments ne spécifie les sanctions dont doivent être passibles les infractions en question. Des lois nationales sont nécessaires à cette fin.

Chaque État doit opter pour ce qu'il juge être le mécanisme d'application le mieux approprié. Lorsque la ratification de l'instrument mondial pertinent crée une obligation ayant un caractère contraignant, le cadre juridique requis pourra être institué par l'un des moyens suivants:

- Examen d'ensemble du droit pénal en vigueur et de ses dispositions pertinentes, suivi par une modification de la législation applicable.
- Incorporation au code pénal national d'une section spéciale, ce qui est parfois une formule attrayante pour un État qui a l'intention d'entreprendre une réforme plus profonde de son droit pénal.
- Adoption d'une loi autonome contenant tous les éléments requis par les conventions internationales.

La troisième option peut apparaître comme la solution la plus simple et la plus attrayante mais peut, à terme, susciter des difficultés d'application et d'interprétation si tout n'a pas été fait pour veiller à ce que la nouvelle loi soit pleinement conforme aux autres dispositions de la législation nationale.

Le Service de la prévention du terrorisme de l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime a élaboré deux guides à l'usage des décideurs, des rédacteurs de lois et des parlementaires: la version révisée du *Guide législatif sur les conventions et protocoles mondiaux contre le terrorisme*⁴⁷ et le *Guide pour l'incorporation législative et la mise en œuvre des instruments universels contre le terrorisme*⁴⁸. Le Secrétariat du Commonwealth a également élaboré deux outils utiles pour aider les décideurs à planifier l'application au plan national des conventions mondiales contre le terrorisme: les *Model Legislative Provisions on Measures to Combat Terrorism* (Dispositions législatives types sur les mesures antiterroristes) et les *Implementation Kits for the International Counter-Terrorism Conventions* (Guides pour l'application des conventions internationales contre le terrorisme).

B. Criminalisation

Le système de justice pénale ne peut intervenir que si les divers actes liés aux activités terroristes sont effectivement criminalisés. Cette criminalisation n'est pas seulement une obligation qu'imposent en droit aux États parties les divers instruments contre le terrorisme, mais est aussi indispensable à une coopération internationale efficace. Les États parties doivent établir dans leur droit interne les différentes infractions visées par les conventions et protocoles relatifs au terrorisme et aux autres formes connexes de criminalité. Ils doivent également veiller à ce que ces infractions soient passibles de sanctions

⁴⁷Publication des Nations Unies, numéro de vente: F.08.V.9.

⁴⁸Disponible à l'adresse: <http://www.unodc.org/pdf/terrorism/TATs/en/2LIGen.pdf>.

appropriées qui tiennent compte de leur gravité. Les États doivent définir les éléments matériels et psychologiques des infractions conformément à leur droit pénal général. Ce faisant, ils doivent également veiller à ce que les nouvelles dispositions de droit pénal soient conformes aux autres obligations qui leur incombent en vertu du droit international, en particulier du droit international relatif aux droits de l'homme, du droit des réfugiés et du droit international humanitaire.

Les instruments mondiaux contre le terrorisme imposent aux États de criminaliser certains actes tombant sous le coup de la réglementation qu'ils ont mise en place. Le tableau ci-dessous résume certaines des infractions que les États doivent établir dans leur législation nationale s'ils ne l'ont pas déjà fait. Ces infractions peuvent être classées en cinq catégories: 1) infractions liées à l'aviation civile; 2) infractions fondées sur le statut de la victime; 3) infractions liées à des matières dangereuses; 4) infractions dirigées contre des navires, des plates-formes fixes et des installations portuaires; et 5) infractions liées au financement du terrorisme. En outre, aussi bien les instruments mondiaux contre le terrorisme que la résolution 1373 (2001) du Conseil de sécurité font aux États l'obligation de criminaliser certaines infractions accessoires liées à la planification et à la préparation d'actes terroristes ainsi qu'à la participation à de tels actes.

Exemples d'infractions devant être criminalisées conformément aux instruments mondiaux contre le terrorisme

- Infractions dirigées contre l'aviation civile
- Infractions fondées sur le statut des victimes (personnes jouissant d'une protection internationale et otages)
- Infractions faisant intervenir des matières dangereuses, y compris des explosifs plastiques, des armes de destruction massive telles que définies dans la Convention internationale pour la répression des attentats terroristes à l'explosif, et les matières visées par la Convention sur la protection physique des matières nucléaires (1979) et l'Amendement à la Convention internationale pour la répression des actes de terrorisme nucléaire (2005)
- Infractions dirigées contre des navires et des plates-formes fixes et des installations portuaires
- Infractions liées au financement du terrorisme (requis également par la résolution 1373 (2001) du Conseil de sécurité)

La question du degré de participation qui donne naissance à une responsabilité pénale dans le contexte du terrorisme est essentielle. Les instruments mondiaux stipulent que les États doivent sanctionner aussi bien les auteurs d'infractions ou de tentatives d'infraction et leurs complices que, dans le cas d'infractions spécifiques, les personnes qui organisent, dirigent ou menacent de commettre des actes terroristes.

Pertinence de l'état de droit et des droits de l'homme

Selon la définition des actes terroristes et des crimes liés au terrorisme, les États doivent observer le principe de légalité, fondamental en matière des droits de l'homme (*nullum crimen, nulla poena sine lege*), qui exige que les lois soient rédigées de façon claire et précise et qui interdit l'application rétroactive d'une loi ou la criminalisation rétroactive d'un comportement déterminé. Ce principe du droit international général est consacré par l'article 4 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, qui stipule essentiellement que ce droit ne souffre pas de dérogation, et par les dispositions des traités

régionaux relatifs aux droits de l'homme. Ce principe non seulement interdit l'application rétroactive de la loi, mais exige également que le comportement criminalisé soit décrit en termes précis et dépourvus d'ambiguïté qui circonscrivent étroitement l'infraction répréhensible et la distinguent des actes qui soit ne sont pas répréhensibles, soit sont passibles d'autres sanctions. En conséquence, le principe de légalité a pour corollaire le principe de certitude, ce qui signifie que la loi doit être raisonnablement prévisible dans son application et dans ses conséquences.

Criminalisation de l'entente et de l'association de malfaiteurs

Comme mentionné ci-dessus, il importe de pouvoir contrer une entente visant à commettre un acte de terrorisme avant qu'elle ne parvienne à son but. Si l'on veut réduire la violence terroriste, il faut que les autorités puissent désormais s'attacher surtout à intervenir de leur propre initiative aux stades de la planification et de la préparation. La criminalisation de divers actes préparatoires peut faciliter une intervention rapide, de même que la criminalisation d'infractions comme l'entente ou l'association de malfaiteurs.

Les infractions que sont l'entente et l'association de malfaiteurs sont des modèles évidents pour des interventions préventives dirigées contre la planification et la préparation d'actes criminels. La responsabilité pénale à un moment précédent de commission effective d'actes de violence peut être établie par la loi par le biais du concept de droit continental d'association de malfaiteurs et/ou du concept de *common law* de "conspiracy" ou entente, qui interdisent l'une et l'autre les ententes visant à commettre un crime. Il n'est pas nécessaire, pour que l'infraction prenne naissance, que l'acte visé soit tenté ou commis, bien que la législation de certains pays exige la commission d'un acte préliminaire devant mener à la réalisation des objectifs du groupe.

La criminalisation de l'entente visant à commettre un acte terroriste (même lorsque cet acte n'a pas encore été commis) peut, selon la législation nationale et les traditions juridiques du pays, soulever d'innombrables difficultés sur le plan de la preuve. Il est néanmoins possible de criminaliser les préparatifs financés d'actes terroristes, comme doivent aujourd'hui le faire les États parties à la Convention internationale pour la répression du financement du terrorisme. Cette approche relativement nouvelle introduit une stratégie délibérée autorisant une intervention avant qu'il y ait eu commission, ou même tentative, d'un acte terroriste. Plutôt que de définir une infraction violente qui ne pourrait être réprimée que si elle est commise ou tentée, l'article 2 de la Convention impose aux États de criminaliser les préparatifs financiers de caractère violent qui précèdent presque toutes les attaques terroristes.

Il ne faut pas perdre de vue que le droit à la liberté d'association revêt une importance capitale dans une société démocratique; ce droit constitue la base de l'exercice et de la défense d'autres droits, comme la participation à la vie politique du pays et les droits culturels. Il est vrai que le droit à la liberté d'association peut faire l'objet de dérogations et de restrictions conformément à la plupart des traités relatifs aux droits de l'homme. Néanmoins, indépendamment du fait que les restrictions apportées à ces droits doivent respecter les principes de nécessité et de proportionnalité, il importe également de prévoir des précautions spécifiques pour faire en sorte que les restrictions en question soient définies restrictivement et ne soient pas invoquées pour limiter les droits de parties d'opposition légitimes, de syndicats ou d'organisations de défense des droits de l'homme. Toute décision d'interdire un groupe ou une association doit être prise au cas par cas et doit être soumise à l'appréciation des tribunaux.

Criminalisation du financement du terrorisme

Toute campagne mondiale contre le terrorisme, pour réussir, doit être accompagnée de mesures visant à empêcher les terroristes et les organisations terroristes de financer leurs activités ou leurs desseins. Les efforts menés par la communauté internationale pour combattre la délinquance financière transnationale et le financement du terrorisme ont beaucoup évolué ces dernières années. Pendant les années 90, ces efforts ont été menés pour la plupart sous l'égide d'un certain nombre d'organisations intergouvernementales, en particulier le Groupe d'action financière sur le blanchiment de capitaux (GAFI), les organismes régionaux inspirés du GAFI et le Fonds monétaire international.

Les efforts menés au plan mondial pour combattre le financement du terrorisme ont été renforcés en 1999 par l'adoption de la Convention internationale pour la répression du financement du terrorisme, dont le paragraphe 1 de l'article 2 stipule que "Commet une infraction au sens de la présente Convention toute personne qui, par quelque moyen que ce soit, directement ou indirectement, illicitement et délibérément, fournit ou réunit des fonds dans l'intention de les voir utilisés ou en sachant qu'ils seront utilisés, en tout ou partie, en vue de commettre [certains actes déterminés]".

Selon la définition figurant dans la Convention, la *mens rea*, c'est-à-dire l'élément d'intention, à la base du financement du terrorisme, comporte deux aspects: l'acte doit être commis délibérément et son auteur doit avoir l'intention de les voir utilisés ou savoir qu'ils seront utilisés pour financer des actes de terrorisme.

La Convention fait également aux États parties l'obligation de tenir les personnes morales pour responsables dans des circonstances spécifiques. Ainsi, l'article 5 stipule que chaque État Partie doit prendre les mesures nécessaires pour que la responsabilité d'une personne morale située sur son territoire ou constituée sous l'empire de sa législation soit engagée lorsqu'une personne responsable de la direction ou du contrôle de cette personne morale a, en cette qualité, commis une infraction visée à l'article 2. Cette responsabilité peut être pénale, civile ou administrative, bien que la pratique récente tende plutôt, dans tous les cas où cela est possible, à établir la responsabilité pénale des entreprises⁴⁹.

Dans le même sens, le Conseil de sécurité, au paragraphe 1 *b* de sa résolution 1373 (2001), a imposé aux États l'obligation d'ériger en infraction la fourniture ou la collecte délibérée par leurs nationaux ou sur leur territoire, par quelque moyen que ce soit, directement ou indirectement, de fonds que l'on prévoit d'utiliser ou dont on sait qu'ils seront utilisés pour perpétrer des actes de terrorisme.

Incitation au terrorisme

Dans sa résolution 1624 (2005), le Conseil de sécurité a demandé à tous les États d'adopter les mesures pouvant s'avérer nécessaires et appropriées, conformément à leurs obligations en vertu du droit international, pour:

- a) Interdire par la loi l'incitation à commettre un ou des actes terroristes;
- b) Prévenir une telle incitation;
- c) Refuser l'asile à toute personne au sujet de laquelle on dispose d'informations crédibles et pertinentes selon lesquelles il existe des raisons sérieuses de penser qu'elle est coupable d'une telle incitation.

⁴⁹Les quarante Recommandations du Groupe d'action financière sur le blanchiment de capitaux, recommandation 2 *b*.

Dans cette résolution, le Conseil de sécurité a également appelé tous les États à poursuivre les efforts menés au niveau international pour approfondir le dialogue et favoriser une meilleure compréhension entre les civilisations afin d'empêcher le dénigrement systématique des autres religions et cultures, et de prendre toutes les mesures appropriées, conformément aux obligations qui leur incombent en vertu du droit international, afin de contrecarrer l'incitation aux actes terroristes motivés par l'extrémisme et l'intolérance et de prévenir les menées subversives des terroristes et de leurs partisans contre les établissements d'enseignement et les institutions culturelles et religieuses.

Comme la propagande terroriste incite à la discrimination, à l'hostilité et à la violence en attisant la haine nationale, raciale ou religieuse, sanctionner cette incitation contribue directement à mettre en œuvre le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, même lorsque le préjudice que l'on cherche à causer ne se matérialise pas. Interdire une telle incitation sur la base d'autres motifs comme les différences entre cultures semblerait être le prolongement logique de l'approche proactive de la prévention reflétée à l'article 20 du Pacte.

Bien qu'elles soient prévues à l'article 20 du Pacte, les interdictions de l'incitation à la haine ou au terrorisme doivent être rédigées avec soin pour être conformes aux autres dispositions du Pacte qui protègent la liberté d'opinion et la liberté d'expression. La liberté d'expression est un fondement essentiel de la démocratie et sa jouissance est liée à d'autres droits importants comme la liberté de pensée, de conscience et de religion. Il faut prendre grand soin de veiller à ce que toute restriction du droit à la liberté d'expression soit à la fois nécessaire et proportionnée.

La Convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme offre un modèle dont on peut s'inspirer pour l'analyse des questions susmentionnées. Son article 5, relatif à l'incitation publique à commettre une infraction terroriste, stipule que l'on entend par "provocation publique à commettre une infraction terroriste la diffusion ou toute autre forme de mise à disposition du public d'un message, avec l'intention d'inciter à la commission d'une infraction terroriste, lorsqu'un tel comportement, qu'il préconise directement ou non la commission d'infractions terroristes, crée un danger qu'une ou plusieurs de ces infractions puissent être commises".

Cette définition règle quatre aspects de l'interaction entre l'infraction qu'est la provocation ou l'incitation, d'une part, et la liberté d'expression, de l'autre:

a) Seuls les messages diffusés publiquement sont criminalisés, de sorte que toute incitation non publique relève des concepts généraux de la responsabilité pénale, qui peuvent être notamment la complicité, l'association de malfaiteurs, l'entente, la facilitation, les conseils, la préparation, l'organisation, la direction ou la participation à une infraction;

b) L'intention subjective (inciter à la commission d'une infraction terroriste) constitue un élément constitutif de l'infraction, ce qui écarte beaucoup d'objections possibles concernant la liberté d'expression et la valeur du discours intellectuel touchant des idées peu populaires;

c) Aucune autorité relevant du pouvoir législatif ou du pouvoir exécutif n'est habilitée à déclarer qu'un message, slogan, symbole ou une philosophie spécifique est dangereux ou interdit en tant que tel. L'élément constitutif de l'infraction, à savoir que le message diffusé est censé déboucher sur la commission d'une infraction terroriste, doit être prouvé devant une autorité judiciaire indépendante dans un contexte factuel spécifique;

d) Un comportement dont il est établi qu'il risque de déboucher sur la commission d'infractions terroristes est passible de sanctions qu'il préconise ou non la commission d'infractions spécifiques.

Exclusion de toute justification

Aucun des actes terroristes criminalisés ne peut, quelles que soient les circonstances, être justifié par les considérations de caractère politique, philosophique, idéologique, racial, ethnique, religieux ou autre. Le corpus d'instruments internationaux contre le terrorisme repose sur une condamnation dépourvue d'équivoque de cette catégorie de crimes, sans que soit admise une possibilité quelconque de justification idéologique.

En définitive, aucune infraction terroriste ne saurait être justifiée par des considérations de caractère politique. Prévoir de telles exceptions dans les législations nationales ne ferait que priver d'effet, à toutes fins utiles, les dispositions criminalisant les infractions en question.

C. Droit procédural

Le droit de la procédure pénale constitue l'une des principales sauvegardes de l'état de droit et offre des garanties juridiques concrètes des droits de tous ceux qui ont affaire au système de justice pénale. Il joue un double rôle de protection de la société par le biais de poursuites et de protection de l'accusé en permettant à celui-ci de se défendre. Il assure la fiabilité du processus de justice pénale et, en particulier, du procès, garantissant ainsi l'équité du système d'administration de la justice.

Pour contrer efficacement le terrorisme, il faut parfois modifier sur des points précis le droit procédural. De telles modifications sont fréquemment prévues par les instruments mondiaux contre le terrorisme ou sont nécessaires pour donner effet à d'autres obligations découlant pour les États du droit international. Toute intervention viable contre le terrorisme exige généralement de revoir le droit procédural en vigueur, et notamment les règles applicables en matière de preuve, pour permettre au système de justice pénale de protéger la sécurité publique et la société tout en respectant comme il le doit l'état de droit et les droits de l'homme.

L'engagement qu'ont pris les États Membres d'adopter des mesures énergiques pour combattre le terrorisme a soulevé un certain nombre de questions liées à la nécessité de renforcer les garanties de procédure pour protéger les droits individuels. Les États doivent, dans la mise en œuvre de la Stratégie antiterroriste, continuer de respecter l'état de droit, y compris les principes fondamentaux, normes et obligations découlant du droit pénal et du droit constitutionnel qui définissent jusqu'où peut légitimement aller l'action antiterroriste du système de justice pénale. Ces limites sont généralement définies, pour une large part, par différentes dispositions du droit de la procédure pénale et par les lois réglementant les pouvoirs de la police. Il faut par conséquent faire preuve d'une circonspection particulière lorsqu'il est adopté des lois antiterroristes spéciales qui s'écartent des dispositions traditionnelles du droit pénal.

La jurisprudence des juridictions et tribunaux internationaux ainsi que des tribunaux nationaux montre que certaines mesures antiterroristes se sont traduites par des détentions prolongées sans qu'aucun chef d'accusation ne soit formulé, le déni du droit de contester

la licéité de la détention, le déni du droit de l'accusé d'être représenté par un avocat, des expulsions illégales, l'écoute des entretiens entre le détenu et son avocat ou des mises au secret⁵⁰.

Il faut faire preuve de prudence lorsqu'il est envisagé de modifier les procédures normalement applicables pour les adapter aux caractéristiques spécifiques des crimes terroristes. Toute modification substantielle de la procédure pénale soulève généralement des questions fondamentales touchant la protection des droits individuels, la garantie d'une procédure régulière et l'intégrité et l'équité des processus de justice pénale. Lorsqu'un État envisage d'adopter des procédures spéciales pour combattre le terrorisme, et en particulier des procédures qui risquent d'empiéter sur les libertés et les droits fondamentaux, il importe d'y incorporer des mesures de sauvegarde pour prévenir tout risque d'abus.

Règles de procédure et de preuve

Lorsqu'il est formulé une stratégie de prévention, il faut mettre en place des mécanismes d'enquête et des règles de preuve légaux pour faciliter une intervention avant que ne survienne une tragédie, tout en respectant les garanties de procédure qui sont à la base de l'état de droit. Par exemple, il ne servirait à rien de criminaliser la planification et la préparation d'actes terroristes pour interdire ensuite les méthodes d'enquête, comme l'infiltration, nécessaires pour obtenir la preuve de ces plans et de ces préparatifs.

Pouvoirs de la police

Le rôle et les pouvoirs de la police et les procédures qui régissent son action sont normalement définis et limités par la loi. Les lois applicables peuvent notamment être une loi spéciale sur l'action policière, le code de procédure pénale et le code pénal. Lorsqu'il est promulgué une loi spécifique, celle-ci détermine habituellement les modalités d'organisation ainsi que les pouvoirs des forces policières, surtout en matière de maintien de l'ordre. Les pouvoirs d'enquête de la police sont généralement définis par le code de procédure pénale. Toutefois, il est arrivé fréquemment, ces dernières années, que certains de ces pouvoirs aient été élargis par des lois spéciales, souvent à la suite d'un incident ou d'une menace terroriste.

Certains experts font valoir que nombre des méthodes d'enquête que les gouvernements pourraient utiliser pour pénétrer les organisations terroristes et faire échec à leurs desseins — surveillance, informateurs, perquisitions, saisies, tables d'écoute, arrestations, interrogatoires, détentions — sont trop étroitement limitées par toute une série de lois, de décisions judiciaires et de règles administratives. Ils préconisent la promulgation de nouvelles lois pour accroître la flexibilité et l'utilité des pouvoirs de la police tout en fixant simultanément des limites pour minimiser les risques d'abus⁵¹. (Certaines de ces questions sont évoquées au chapitre III du présent *Manuel*, concernant le rôle des services de répression.)

Procédures concernant le gel, la saisie et la confiscation d'avoirs

Pour prévenir efficacement le financement des activités terroristes, il faut non seulement criminaliser certains actes, mais aussi mettre en place des procédures permettant de geler,

⁵⁰Countering Terrorism, *Protecting Human Rights: a Manual*, p. 21.

⁵¹S. Taylor, "Rights, Liberty and Security: Recalibrating the Balance after September 11", dans Martin G., éd., *The New Era of Terrorism: Selected Readings* (Sage Publications, 2004), p. 220.

de saisir et de confisquer les fonds qui pourraient être utilisés, comme prévu par la Convention internationale pour la répression du financement du terrorisme⁵². L'article 8 de cette Convention stipule ce qui suit:

“a) Chaque État Partie adopte, conformément à ses principes juridiques internes, les mesures nécessaires à l'identification, à la détection, au gel ou à la saisie de tous fonds utilisés, ou destinés à être utilisés pour commettre les infractions visées à l'article 2, ainsi que du produit de ces infractions, aux fins de confiscation éventuelle.

b) Chaque État Partie adopte, conformément à ses principes juridiques internes, les mesures nécessaires à la confiscation des fonds utilisés, ou destinés à être utilisés, pour la commission des infractions visées à l'article 2, ainsi que du produit de ces infractions.”

À la différence des obligations de caractère plus général découlant du régime de gel des avoirs imposé par le Conseil de sécurité (voir ci-dessous), les dispositions de la Convention internationale pour la répression du financement du terrorisme concernant le gel, la saisie et la confiscation des fonds pouvant être utilisés à cette fin suivent l'approche plus classique de la confiscation du produit d'activités criminelles, fondée sur les principes autorisant la saisie des instruments utilisés pour la commission d'actes criminels et du produit de tels actes.

Comme la violence terroriste répond habituellement à des fins idéologiques plutôt qu'économiques, la Convention n'a pas principalement pour but de jouer un rôle en autorisant la saisie du produit d'une infraction réussie. Elle tend plutôt à réduire l'incidence des actes terroristes en gelant, en saisissant et en confisquant les instruments économiques devant être utilisés pour faciliter la commission d'actes de violence. Ce but de prévention est mis en relief par le paragraphe 3 de l'article 2 de la Convention: “Pour qu'un acte constitue une infraction au sens du paragraphe 1, il n'est pas nécessaire que les fonds aient été effectivement utilisés pour commettre une infraction visée aux alinéas a ou b du paragraphe 1 du présent article”.

Certains groupes et incidents terroristes ont été financés par divers types d'infractions de droit commun. C'est ainsi que l'attentat commis dans une gare de Madrid le 11 mars 2004 a été financé par le produit de vols et du trafic de drogues. Cependant, à la différence du blanchiment de capitaux, les mesures de prévention du financement du terrorisme ne seraient pas efficaces si elles s'appliquaient uniquement aux fonds d'origine illégale. Pour jouer son rôle de prévention, la Convention stipule que les mesures provisoires de gel et de saisie et la sanction qu'est la confiscation s'appliquent à n'importe quel type de fonds, qu'ils soient d'origine légale ou illégale, s'ils sont utilisés ou destinés à être utilisés pour la commission d'actes terroristes.

L'obligation qu'ont les États de geler les fonds pouvant être utilisés à des fins terroristes découle également de deux des principales résolutions adoptées par le Conseil de sécurité à ce sujet: les résolutions 1267 (1999) et 1373 (2001). Ces résolutions ont élargi les obligations imposées aux États en la matière en stipulant que doivent également être gelés les fonds appartenant aux membres d'un groupe spécifique ou à une personne ou un groupe dont il y a de bonnes raisons de croire qu'il a commis ou tenté de commettre un acte terroriste. Dans sa résolution 1267 (1999), le Conseil de sécurité a exigé que les

⁵²Pour des exemples de lois types, voir Fonds monétaire international, *La répression du financement du terrorisme: Manuel d'aide à la rédaction des instruments législatifs* (Washington, Fonds monétaire international, 2003).

Taliban cessent d'appuyer le terrorisme et remettent sans plus tarder Oussama Ben Laden aux autorités d'un pays où il soit traduit en justice. Afin de donner corps à cette exigence, il a décidé que tous les États devraient geler les fonds et autres ressources financières, tirés notamment de biens appartenant aux Taliban ou contrôlés directement ou indirectement par eux ou appartenant ou contrôlés par toute entreprise appartenant aux Taliban ou contrôlés par les Taliban, tels qu'identifiés par le Comité créé en application de cette résolution.

Les Taliban n'ayant donné aucune suite à la résolution 1267 (1999), le Conseil de sécurité a décidé, en décembre 2000, par sa résolution 1333 (2000), d'étendre l'obligation de gel aux biens appartenant aux individus associés à Oussama Ben Laden et à Al-Qaïda. Le régime des sanctions a été affiné par le Conseil de sécurité dans sa résolution 1390 (2002), dans laquelle il a décidé, en se référant à Oussama Ben Laden, aux membres de l'organisation Al-Qaïda, aux Taliban et aux autres individus, groupes, entreprises et entités qui leur étaient associés, que les États devraient :

“bloquer sans délai les fonds et autres avoirs financiers ou ressources économiques de ces personnes, groupes, entreprises et entités, y compris les fonds provenant de biens leur appartenant ou contrôlés, directement ou indirectement, par eux ou par des personnes agissant pour leur compte ou sous leurs ordres, et veiller à ce que ni ces fonds ni d'autres fonds, actifs financiers ou ressources économiques ne soient rendus disponibles, directement ou indirectement, pour les fins qu'ils poursuivent, par leurs citoyens ou par une personne se trouvant sur leur territoire.”

Dans sa résolution 1267 (1999), le Conseil de sécurité a également décidé de créer un Comité des sanctions contre Al-Qaïda et les Taliban, composé de tous les membres du Conseil, qui tient une liste des individus et entités associés aux Taliban et à Al-Qaïda, appelé “Liste récapitulative”⁵³. Le Comité tient également une liste des individus et entités qui ont été biffés de la Liste récapitulative⁵⁴.

La possibilité que des biens d'origine légale soient gelés indéfiniment à la suite d'une décision prise par un organe politique continue de susciter des controverses⁵⁵. Plusieurs personnes figurant sur la liste susmentionnée ont intenté une action en justice en invoquant les instruments internationaux et régionaux relatifs aux droits de l'homme, des dispositions constitutionnelles et des règles de procédure de droit interne. Un résumé de ces actions figure dans les rapports périodiques de l'Équipe d'appui technique et de surveillance des sanctions du Comité des sanctions⁵⁶.

Au paragraphe 1 *c* de sa résolution 1373 (2001), le Conseil de sécurité a décidé que les États devaient geler sans attendre les fonds et autres avoirs financiers ou ressources économiques des personnes qui commettent, ou tentent de commettre, des actes de terrorisme, des entités appartenant à ces personnes ou contrôlées, directement ou indirectement, par elles, et des personnes et entités agissant en leur nom ou sur leurs instructions.

⁵³La Liste récapitulative est disponible à l'adresse: www.un.org/sc/committees/1267/consolist.shtml.

⁵⁴Une liste des individus et entités biffés de la Liste récapitulative est disponible à l'adresse: www.un.org/sc/committees/1267/docs/Delisted.pdf.

⁵⁵Watson Institute for International Studies of Brown University, “Strengthening Targeted Sanctions Through Fair and Clear Procedures”, livre blanc établi dans le cadre du Projet concernant les sanctions ciblées du Watson Institute; Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme (2006), “Due Process and United Nations Security Council Counter-Terrorism Sanctions”, rapport soumis au Conseil de l'Europe; B. Fassbinder, “Targeted Sanctions and Due Process”, étude réalisée à la demande du Bureau des affaires juridiques du Secrétariat.

⁵⁶Disponible à l'adresse: www.un.org/sc/committees/1267/monitoringteam.shtml.

Dans cette résolution, le Conseil n'a pas indiqué quelles étaient les personnes ou entités dont les fonds devaient être gelés pour se trouver impliquées dans des actes de terrorisme, ni mis en place un mécanisme permettant d'en établir une liste. Cette résolution ne définit pas non plus ce qu'il faut entendre par "acte de terrorisme". Le Tribunal de première instance des Communautés européennes a commenté les difficultés qu'il y avait à appliquer le paragraphe 1 c de la résolution 1373 (2001) du Conseil en raison de l'absence de définition universellement acceptée des concepts de "terrorisme" et d'"acte terroriste" en droit international⁵⁷.

La résolution 1373 (2001) du Conseil de sécurité ne comportant pas d'explication des actes qui donnent naissance à l'obligation de geler les fonds en question, les pays appliquent leurs propres interprétations. Nombreux sont ceux dont le droit pénal comporte des définitions du terrorisme ou des actes terroristes. Une confiscation peut alors être possible à titre de sanction pénale en vertu du droit interne, mais il est peu probable qu'une telle mesure soit applicable à tous les biens devant être gelés conformément à la résolution 1373 (2001) du Conseil. En effet, dans cette résolution, le Conseil a stipulé que doivent être gelés tous les biens de ceux qui commettent des actes de terrorisme ou les appuient, y compris les biens qui ne sont pas destinés à la commission d'actes criminels. Or, de tels biens ne pourraient pas faire l'objet d'une confiscation en application des dispositions pénales qui n'autorisent généralement que la saisie ou la confiscation de biens effectivement utilisés ou devant être utilisés pour la commission d'une infraction et du produit d'activités criminelles. L'exécution de l'obligation imposée par la résolution 1373 (2001) du Conseil exigerait par conséquent de doter un tribunal ou quelque autre autorité compétente d'un tel pouvoir de gel existant indépendamment du système pénal.

Plusieurs pays et organisations régionales tiennent leurs propres listes de personnes et entités, nationales ou étrangères, qui commettent, tentent de commettre ou appuient des actes terroristes dont les fonds doivent être gelés. C'est ainsi que le Conseil de l'Union européenne a adopté les positions communes 1999/727/CFSP et 2001/931/CFSP et ensuite plusieurs autres et a promulgué des règlements visant à donner effet aux résolutions 1267 (1999) et 1373 (2001) ainsi qu'aux résolutions ultérieures du Conseil de sécurité.

L'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime et le Fonds monétaire international ont élaboré des lois types contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme dont peuvent s'inspirer les pays ayant décidé de promulguer des lois concernant le gel des avoirs et les questions connexes⁵⁸.

Mesures de procédure concernant la protection des témoins et des informateurs

Les témoins et les informateurs peuvent beaucoup faciliter les enquêtes et les poursuites concernant les activités terroristes, et leur protection est souvent essentielle au succès de l'action pénale. Plusieurs mesures de procédure peuvent être envisagées pour mieux protéger les témoins et les informateurs dont l'assistance est essentielle pour prévenir les crimes terroristes ou faire enquête et les poursuivre. Ces mesures doivent concilier comme il convient la nécessité de protéger la sécurité des témoins et l'obligation de sauvegarder les droits de l'accusé à un procès équitable.

⁵⁷Voir le jugement rendu par le Tribunal de première instance des Communautés européennes dans l'affaire *Organisation des Modjahedines du peuple d'Iran c. Conseil* (T-228/02).

⁵⁸Le texte de la loi type est disponible à l'adresse: www.imf.org/external/np/leg/amlcft/eng/pdf/amlml05.pdf.

“L'état de droit ne peut être préservé que si un témoin peut déposer devant le tribunal ou coopérer aux enquêtes menées par les services de police sans crainte d'intimidation ou de représailles.”

Pratiques optimales concernant la protection des témoins dans des affaires impliquant la criminalité organisée, UNODC, p. 1.

- *Règles de preuve*: Pour protéger les témoins, les États peuvent envisager des réformes de caractère procédural du type de celles qui sont envisagées à l'article 24 de la Convention sur la criminalité organisée, notamment en matière de règles de preuve, pour permettre au témoin de déposer dans des conditions de nature à garantir sa sécurité, par exemple au moyen de technologies comme des liaisons vidéo ou tous autres moyens appropriés.
- *Recevabilité des déclarations faites à l'étape préliminaire*: Il est parfois nécessaire, pour protéger les victimes et les informateurs, d'introduire des règles de procédure touchant la recevabilité des déclarations faites à l'étape préliminaire. Dans la plupart des pays d'Europe, les déclarations faites avant le procès par des témoins et les personnes collaborant avec la justice sont considérées comme recevables, à condition que les parties aient eu la possibilité de participer à l'interrogatoire⁵⁹. Un groupe d'experts a soumis au Conseil de l'Europe un rapport suggérant qu'il est permis de supposer que, dans un système considérant généralement comme recevables lors du procès les déclarations faites préalablement par des témoins ou des déclarations de témoins anonymes, une telle procédure peut assurer une protection efficace⁶⁰.
- *Procédure de divulgation*: Une autre approche prometteuse consiste à faciliter la gestion du processus de divulgation et à réduire les risques que celle-ci mette en danger la sécurité des témoins ou des témoins potentiels⁶¹. Dans beaucoup de pays, l'avocat de la défense est en droit de demander que les témoins déposent au stade de la divulgation des faits, mais il subsiste toujours un risque que cette procédure ne compromette la sécurité des témoins ou des informateurs.

Anonymat des témoins et des informateurs

Dans de nombreux pays d'Europe, les personnes qui déposent dans un procès peuvent, dans des circonstances exceptionnelles et conformément au droit européen relatif aux droits de l'homme, voir leur anonymat préservé. Dans beaucoup de pays de tradition romaniste, la décision de préserver l'anonymat des témoins relève du juge d'instruction, lequel doit peser le risque que peut courir le témoin ainsi que déterminer son identité, sa crédibilité et sa fiabilité⁶². Le juge d'instruction procède à cette évaluation lors d'une entrevue dont doivent être exclus l'accusé, son avocat et le représentant du ministère public. Si elles sont effectivement exclues de l'entrevue, ces personnes peuvent la suivre au moyen d'un appareil déguisant la voix du témoin ou de tout autre dispositif permettant de préserver son

⁵⁹N. Piacete, “Analytical Report”, dans Conseil de l'Europe, *Terrorisme: Protection des témoins et des collaborateurs de la justice* (Strasbourg, France, Conseil de l'Europe, 2006), p. 22.

⁶⁰Conseil de l'Europe, *Lutte contre la criminalité organisée: Étude des pratiques optimales* (Strasbourg, France, Conseil de l'Europe, 2004), p. 22.

⁶¹Le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie, par exemple, peut décider de retarder la divulgation de l'identité d'un témoin avant le procès afin de mieux garantir sa protection.

⁶²Pour une analyse de la riche jurisprudence dont découlent d'importants principes du droit international relatif aux droits de l'homme en matière d'anonymat des témoins, voir D. Lusty, “Anonymous Accusers: an Historical and Comparative Analysis of Secret Witnesses in Criminal Trials”, *The Sydney Law Review*, 24, 2002, p. 363.

anonymat, et la défense doit avoir l'occasion de poser des questions (en utilisant la liaison audio ou en soumettant les questions au juge d'instruction avant l'entrevue)⁶³.

Fréquemment, il est également possible de protéger en partie l'anonymat des témoins pouvant courir un risque. Le défendeur peut interroger directement les témoins, mais ceux-ci n'ont pas à décliner leur nom et leur adresse. En pareils cas, seul le juge est informé de leur identité. Il est parfois utilisé aussi, pour protéger les témoins, divers types de déguisement visant à empêcher l'accusé de les reconnaître, notamment s'il faut éviter que soient reconnus des agents de police infiltrés.

La Cour européenne des droits de l'homme a fréquemment reconnu la légalité du recours à des informateurs anonymes lors de l'enquête préliminaire, mais elle a aussi insisté sur le fait que l'utilisation lors du procès des informations ainsi obtenues soulève un problème d'équité⁶⁴. Même lorsque la loi l'autorise, la procédure permettant de sauvegarder partiellement ou totalement l'anonymat d'un témoin peut être rarement utilisée car, dans la pratique, elle peut limiter la recevabilité des différents éléments du témoignage ainsi obtenu⁶⁵. Dans certains cas, si l'interrogatoire d'un témoin en présence de l'accusé peut faire courir un risque imminent à la santé et à la sécurité du témoin, celui-ci peut être entendu en l'absence de l'accusé pour empêcher que le témoin ne fasse l'objet de menaces verbales ou physiques directes ou d'intimidations plus subtiles comme des regards ou des gestes menaçants⁶⁶.

Les témoignages anonymes soulèvent un certain nombre de questions liées au droit de l'accusé à un procès équitable. La Cour européenne des droits de l'homme a fixé certaines limites à cet égard⁶⁷. Le juge doit connaître l'identité du témoin et, après avoir entendu sa déclaration sous serment, doit avoir décidé qu'elle est crédible et avoir évalué les raisons qui justifieraient la protection de son anonymat; les intérêts de la défense doivent être pesés au regard de ceux du témoin, et l'accusé et son conseil doivent avoir la possibilité de poser des questions au témoin; en outre, il ne peut pas être prononcé de condamnation fondée exclusivement sur la déposition de ce témoin⁶⁸. Selon la Cour européenne des droits de l'homme, la recevabilité d'une telle déposition anonyme dépend des circonstances de l'espèce, et trois principes se dégagent de sa jurisprudence⁶⁹: la préservation de l'anonymat du témoin est-elle justifiée par des raisons impérieuses? Les limites qu'une telle mesure impose à l'exercice effectif des droits de la défense ont-elles été compensées comme il convient? La condamnation a-t-elle été fondée exclusivement ou essentiellement sur une telle déposition anonyme? Des lois spéciales concernant l'anonymat des témoins ont été promulguées en Allemagne, en Belgique, en Finlande, en France, aux Pays-Bas et en République de Moldova⁷⁰. Selon la législation de certains États, comme celle de la République de Moldova, la déposition d'un témoin anonyme doit être corroborée pour être jugée recevable.

⁶³Conseil de l'Europe, *Lutte contre la criminalité organisée: Étude des pratiques optimales*, p. 19.

⁶⁴Ibid., p. 31.

⁶⁵Ibid., p. 20.

⁶⁶Ibid., p. 20.

⁶⁷Cour européenne des droits de l'homme, *Visser c. Pays-Bas*, 14 février 2002.

⁶⁸X. Lameyre et M. Cardoso, "La délation en droit pénal français, une pratique qui ne dit pas son nom", dans J. P. Brodeur et F. Jobard, éd., *Citoyens et délateurs — La délation peut-elle être civique?* (Paris, Éditions Autrement, 2005), p. 152.

⁶⁹Conseil de l'Europe, *Terrorisme: Méthodes spéciales d'enquête* (Strasbourg, France, Conseil de l'Europe, 2005), p. 31; la Cour européenne des droits de l'homme a, par sa jurisprudence, joué un rôle important en "définissant les limites juridiques à l'intérieur desquelles doit être menée la lutte contre la criminalité organisée en Europe", en particulier en ce qui concerne l'utilisation d'agents infiltrés et de témoins anonymes: voir C. Fignaut et L. Paoli, éd., *Organized Crime in Europe — Concepts, Patterns and Control Policies in the European Union and Beyond* (Dordrecht, Pays-Bas, Springer, 2004), p. 628.

⁷⁰N. Piancete, "Analytical Report", p. 19.

L'Association internationale des avocats de la défense, dans un document relatif aux règles de procédure et de preuve soumis à la Commission préparatoire de la Cour pénale internationale, a déclaré que "préserver totalement l'anonymat d'un témoin ne se justifie que lorsque l'intéressé est un informateur qui a aidé à découvrir des preuves recevables mais qui n'est pas considéré comme un témoin à charge lors du procès⁷¹".

Révision périodique de la législation

La nécessité d'adopter des mesures décisives pour protéger la sécurité publique peut conduire un État à promulguer d'urgence de nouvelles mesures antiterroristes, parfois sans avoir eu la possibilité d'analyser en détail leurs incidences du point de vue des droits de l'homme et de l'état de droit. Les lois sont parfois réformées sous l'effet d'une situation d'urgence, et il importe par conséquent de revoir périodiquement la législation en vigueur, en particulier lorsque les circonstances pressantes qui ont conduit à l'adoption des lois en question ont cessé d'exister.

Le pouvoir d'appréciation que peut exercer le tribunal dépend des circonstances et des ressources des parties. D'autres mécanismes peuvent être envisagés pour contrôler de plus près les dispositions d'exception: il peut par exemple être menée une commission spéciale d'étude (comme au Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord), ou une commission parlementaire (comme au Canada et aux États-Unis d'Amérique). Une révision de la législation par les organes démocratiquement élus peut également contribuer à renforcer l'obligation de rendre des comptes au public.

Quelques pays ont incorporé aux lois qu'ils ont promulguées pour combattre le terrorisme des dispositions spécifiques prévoyant qu'elles devraient être revues à des dates spécifiées, et qu'elles ne demeureraient en vigueur que pendant une période déterminée. De telles dispositions permettent de revoir en détail le contenu de la législation sous l'angle de la préservation de l'état de droit, cette révision ayant pour but de déterminer si les objectifs de la loi (la sécurité) sont recherchés par des moyens conformes à l'état de droit et au respect des droits de l'homme. Une telle révision peut être utile lorsque la rapidité avec laquelle la législation en question a été adoptée ou lorsque la nature des dispositions nouvelles est de nature à susciter des inquiétudes ou lorsque les modalités de mise en œuvre et d'application des nouvelles mesures n'ont pas été définies avec précision.

⁷¹Association internationale des avocats de la défense, "Protection of Witnesses", document de travail concernant les règles de procédure et de preuve présenté à la Commission préparatoire de la Cour pénale internationale, 26 juillet-13 août 1999, p. 2.

III. Rôle des services de répression

L'action menée par la police et les autres services de répression pour combattre le terrorisme peut soulever des problèmes particuliers dans le contexte du respect de l'état de droit et des droits de l'homme. Les moyens de la police sont souvent limités face à une conspiration terroriste, surtout lorsque celle-ci présente un caractère international. Étant donné les difficultés qu'il y a à découvrir et combattre les activités terroristes, et encore plus à prévenir la violence terroriste, les services de police doivent trouver le moyen de renforcer leurs capacités techniques, humaines et stratégiques de faire face au terrorisme. Étant donné que les activités terroristes ont fréquemment un caractère international, les services de police doivent également resserrer leur coopération avec leurs homologues étrangers. Enfin, les opérations antiterroristes étant à la fois complexes et délicates, il importe pour tous les services de répression de mettre en place les procédures appropriées en termes de gouvernance et d'obligation redditionnelle, notamment en vue de protéger l'intégrité de leurs activités.

Le devoir de la police

“Dans l’accomplissement de leur devoir, les responsables de l’application des lois doivent respecter et protéger la dignité humaine et défendre et protéger les droits fondamentaux de toute personne.”

Code de conduite pour les responsables de l'application des lois
(résolution 34/169 de l'Assemblée générale, annexe)

La police doit, pour combattre le terrorisme, collaborer étroitement avec les forces armées et les services de renseignement, ce qui risque cependant d'estomper la distinction entre la police et l'armée, de contribuer à la militarisation de la police et d'affaiblir la supervision et le contrôle civils de la police. Si l'intégrité et l'indépendance de la police ne sont pas rigoureusement préservées, la lutte contre le terrorisme peut déboucher sur sa politisation, ce qui risque de saper sa légitimité et sa crédibilité aux yeux du public. Les États doivent par conséquent définir et circonscrire clairement le rôle de la police dans les activités antiterroristes.

La police doit s'acquitter de sa tâche de manière impartiale et dépourvue d'arbitraire, sans ingérence politique. Si cela exige certes un certain degré d'indépendance opérationnelle, il importe de prévoir des garde-fous car une autonomie excessive peut conduire à des abus de pouvoir. Pour préserver cet équilibre délicat, la police doit opérer dans un environnement de transparence et doit être tenu pour responsable de ses actes.

Le présent chapitre examine un certain nombre de questions d'importance capitale, dont l'utilisation de méthodes d'enquête efficaces et légitimes, le recours aux pouvoirs d'arrestation et de détention, l'utilisation de méthodes efficaces et légitimes en matière d'interrogatoires et la prévention de divers types d'entraves à l'application de la justice. L'attention sera appelée en particulier sur la protection des témoins, les enquêtes concernant les affaires de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme et la coopération internationale en matière policière.

A. Méthodes d'enquête

La clandestinité dans laquelle opèrent les organisations terroristes et leur *modus operandi* appellent des méthodes d'enquête spécialisées. Plusieurs organes internationaux et régionaux de défense des droits de l'homme ont mis en relief le risque de discrimination que soulèvent certaines des méthodes utilisées par les services de police pour combattre le terrorisme. Généralement parlant, le recours à des méthodes d'enquête qui risquent de compromettre les droits de l'individu ne peut être justifié que par des motifs raisonnables fondés sur les principes de nécessité et de proportionnalité. Pour déterminer si, dans des circonstances particulières, la police peut à bon droit s'écarter des pratiques normales et des pratiques approuvées, on peut se référer aux critères ci-après, en les interprétant de manière aussi restrictive que possible:

Nécessité: La mesure envisagée est-elle véritablement nécessaire et n'existe-t-il pas d'autres mesures moins intrusives ou moins nocives qui permettraient de parvenir au même but?

Efficacité: L'efficacité de la mesure envisagée a-t-elle été établie et existe-t-il un critère objectif raisonnable portant à croire que la mesure envisagée peut permettre de parvenir aux fins pour lesquelles elle a été conçue?

Préjudice: Jusqu'à quel point la mesure envisagée affecte-t-elle les droits de l'individu?

Effets secondaires: La mesure envisagée risque-t-elle d'entraîner des effets secondaires indésirables et, le cas échéant, d'affecter la capacité de la police de collaborer efficacement avec des communautés déterminées ou la mesure dans laquelle la communauté se montrera disposée à coopérer avec la police? La mesure envisagée risque-t-elle de contribuer à la stigmatisation de certains groupes?

Profilage des délinquants et ciblage de groupes spécifiques

Il est souvent difficile, dans une enquête antiterroriste, d'identifier les suspects potentiels. Comme certaines communautés risquent d'être associées aux activités terroristes, la police peut être tentée de centrer sur elle ses efforts de prévention. Toutefois, un profilage racial ou un profilage sur la base de la religion ne constitue pas une solution légitime à ces difficultés. Le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale a demandé aux États de "veiller à ce que les mesures prises dans le cadre de la lutte contre le terrorisme ne soient pas discriminatoires par leur but ou par leurs effets en fonction de la race, de la couleur, de l'ascendance ou de l'origine nationale ou ethnique, et à ce que les non-ressortissants ne fassent pas l'objet de profils ou stéréotypes raciaux ou ethniques⁷²".

"En tout état de cause, la Cour considère qu'aucune différence de traitement fondée exclusivement ou de manière déterminante sur l'origine ethnique d'un individu ne peut passer pour objectivement justifiée dans une société démocratique contemporaine, fondée sur les principes du pluralisme et du respect de la diversité culturelle."

Cour européenne des droits de l'homme, 13 décembre 2005,
Timichev c. Russie, par. 58.

⁷²Recommandation générale XXX concernant la discrimination contre les non-ressortissants adoptée par le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale à sa soixante-cinquième session (*Documents officiels de l'Assemblée générale, cinquante-neuvième session, Supplément n° 18 (A/59/18)*, chap. VIII, par. 10).

Si un profilage fondé sur des facteurs dont il est établi qu'ils sont statistiquement liés à certains types de comportement criminel peut être un outil efficace lorsque les ressources à la disposition des services de répression sont limitées, le recours à des profils de caractère général qui reflètent des généralisations hâtives ou des stéréotypes suscite des problèmes extrêmement sérieux. Un profilage fondé sur des hypothèses stéréotypées selon lesquelles les personnes d'une certaine "race", origine nationale ou ethnique ou religion présentent un risque particulier de délinquance peut déboucher sur des pratiques incompatibles avec le principe de non-discrimination. Le Rapporteur spécial s'est dit sérieusement préoccupé par le fait que les services de répression de plusieurs États aient adopté des pratiques antiterroristes fondées sur des profils tenant notamment à des caractéristiques comme la race ou l'origine ethnique ou nationale ou la religion présumée d'une personne.

Le Rapporteur spécial sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte contre le terrorisme a également relevé que des profils du terroriste fondés sur l'origine nationale ou ethnique ou la religion sont utilisés aussi, par exemple, dans le contexte du contrôle de l'immigration. La pratique consistant à dresser un profil du terroriste type remet en question différents droits de l'homme. Les programmes d'exploration de données fondés sur des profils de caractère général tenant notamment aux caractéristiques de certains groupes comme leur religion ou leur origine nationale peuvent constituer une ingérence disproportionnée et par conséquent arbitraire dans le droit à la vie privée, qui est garanti par l'article 17 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques. Le Rapporteur spécial a notamment exprimé la crainte qu'un profilage fondé sur des hypothèses stéréotypées n'attise les sentiments d'hostilité et de xénophobie qu'éprouve déjà le grand public à l'égard de personnes de certaines ascendances ou de certaines religions.

Les États doivent renforcer leurs contrôles à la frontière afin de pouvoir identifier plus facilement les menaces qui peuvent peser sur leur sécurité aux points d'entrée. De l'avis du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, toutefois, le profilage et un contrôle fondé exclusivement sur la base de caractéristiques religieuses ou raciales ont un caractère discriminatoire et sont à éviter³⁴. On peut faciliter l'identification des personnes soupçonnées de terrorisme au moyen de différentes mesures de contrôle et d'une coopération plus étroite entre la police des frontières, les services de renseignement, les services de l'immigration et les autorités compétentes en matière d'asile des États intéressés ainsi que par une coopération avec des organisations comme l'Organisation internationale de police criminelle (INTERPOL) et l'Office européen de police (Europol).

Pour éviter les pratiques de profilage racial et les autres pratiques injustifiables, il se peut qu'un État doive adopter une loi pour les interdire expressément. Les lois nationales interdisant la discrimination raciale doivent comporter des dispositions consacrées particulièrement à l'action de la police. Les États pourront aussi avoir intérêt à revoir leur législation pour déterminer si elle définit de manière assez précise la règle des "soupçons plausibles" applicable aux différentes méthodes d'enquête et d'intervention de la police. Si la loi ne définit pas déjà ce type de norme, il pourra être nécessaire de stipuler que l'exercice des pouvoirs de la police en matière de contrôle, de surveillance et d'enquête est subordonné à l'existence de soupçons fondés sur ces critères objectifs.

Il pourra s'avérer nécessaire, lorsqu'il est fait état, de sources crédibles, de pratiques de profilage et de ciblage inacceptables, de revoir les méthodes suivies par la police de manière à réformer, en cas de besoin, les politiques, programmes de formation, mécanismes de supervision et protocoles opérationnels applicables. Lorsqu'il n'existe pas de mécanisme

administratif permettant de procéder à de tels audits, il pourra y avoir lieu de créer une autorité indépendante à cette fin. Une analyse des statistiques et des données concernant l'action policière ventilées par langue, par religion ou par nationalité, peut donner une première idée de l'existence de pratiques potentiellement discriminatoires.

Les pratiques policières peuvent être améliorées en dispensant une formation concernant le profilage racial et les normes exigeant l'existence de "soupçons plausibles". Il est essentiel aussi de veiller à ce qu'un organe indépendant ou un mécanisme civil de supervision puisse mener des enquêtes sur les allégations de discrimination raciale ou de pratiques ainsi motivées et faire en sorte que les auteurs de tels actes soient sanctionnés comme il convient. Enfin, des mesures doivent être adoptées pour que les victimes de profilage et de discrimination raciaux et d'autres formes de pratiques inacceptables puissent en toute sécurité signaler ces incidents aux autorités⁷³.

Collecte de renseignements

Il est essentiel, pour prévenir des actes de terrorisme, de rassembler des renseignements sur les groupes terroristes et de les analyser et les exploiter au mieux. Ces renseignements peuvent être collectés de source publique, mais aussi par des moyens dissimulés, et peuvent être obtenus d'autres services de police, dans le pays même ou à l'étranger. La technologie peut faciliter la collecte de renseignements, mais il importe également de cultiver les relations avec les autres parties prenantes, comme la communauté, les autres services de répression, les services de renseignement et les gouvernements étrangers.

La collecte de renseignements, et en particulier les méthodes clandestines, doivent être réglementées par la loi, surveillées par des organismes indépendants et soumises à un contrôle judiciaire. Tout acte qui empiète sur la vie privée d'un individu doit être réglementé par la loi. Ainsi, les activités de surveillance et de collecte de données concernant un individu doivent être autorisées par la loi. Les lois autorisant une immixtion dans la vie privée des individus doivent spécifier en détail les circonstances précises dans lesquelles de telles activités peuvent être autorisées, et ne doivent pas être appliquées de façon discriminatoire.

L'article 17 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques interdit aux États parties de s'immiscer dans la vie privée des personnes relevant de leur juridiction et fait aux États l'obligation de promulguer des lois pour protéger ces personnes contre toute ingérence arbitraire ou illicite dans leur vie privée. Les stratégies antiterroristes qui ont été élaborées récemment comportent des programmes visant à rassembler, analyser et exploiter des informations concernant un grand nombre de personnes. Beaucoup d'États ont considérablement élargi les pouvoirs et moyens de surveillance de leurs services de répression (y compris tables d'écoute, dispositifs de contrôle des déplacements et surveillance des communications par Internet). Les pratiques policières ainsi autorisées par la loi peuvent empiéter sur la vie privée des intéressés et leur utilisation conduit également à s'interroger comment les données ainsi rassemblées doivent être protégées, conservées et, en cas de besoin, communiquées à d'autres institutions.

Lorsqu'il est rassemblé des informations de caractère personnel, celles-ci doivent être protégées contre tout accès ou toute divulgation ou utilisation illicite ou arbitraire. La loi doit comporter des dispositions permettant aux individus de déterminer si des données les concernant sont conservées à des fins policières et de rectifier ou d'expurger les données inexactes.

⁷³Dans sa recommandation générale n° 11, relative à la lutte contre le racisme et la discrimination raciale dans l'action policière, adoptée le 29 juin 2007, la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance a formulé des recommandations spécifiques à cet effet.

Services de renseignement et partage de l'information

Du fait de la nature des menaces terroristes, il faut rassembler et analyser des informations dans d'autres pays ou auprès d'autres institutions⁷⁴. En outre, pour prévenir les actes terroristes et d'autres crimes graves, les forces de l'ordre et les services de répression doivent échanger les informations et les renseignements dont ils disposent. Les efforts déployés à cette fin ont donné des résultats positifs mais ont également montré que, fréquemment, les cadres juridiques nationaux et internationaux régissant ces échanges d'informations sont inadéquats.

On s'efforce actuellement, aux échelons bilatéral, sous-régional et régional, de faire en sorte que les mécanismes existants en matière d'échanges d'informations permettent aux systèmes judiciaires et aux services de répression de coopérer étroitement tout en garantissant comme il convient la protection des informations de caractère personnel et du droit à la vie privée. Le Traité de Prüm du 27 mai 2005, dont les signataires originels étaient l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, l'Espagne, la France, le Luxembourg et les Pays-Bas et qui a été incorporé au cadre juridique de l'Union européenne, est un exemple d'initiative visant à inviter les États à améliorer les échanges d'informations en vue de prévenir et de combattre les crimes terroristes, la criminalité transnationale et l'immigration illégale⁷⁵. Il y a lieu de mentionner également la Décision-cadre relative à la simplification des systèmes d'échange d'informations et de renseignements entre les services de répression des États membres de l'Union européenne adoptée en 2006 par le Conseil de l'Union⁷⁶, qui énonce les principes fondamentaux à suivre pour garantir l'efficacité des échanges d'informations et de renseignements devant servir à des enquêtes pénales ou à des opérations de renseignement. Chaque État doit mettre en place les cadres juridiques et réglementaires requis pour guider ces échanges entre leurs systèmes respectifs et veiller à ce qu'ils ne compromettent pas l'intégrité du processus de justice pénale ou des institutions participantes.

Recours à des informateurs et à des complices collaborant avec la justice

Pour déjouer les desseins des groupes criminels et des groupes terroristes et prévenir le terrorisme, la police doit fréquemment avoir recours aux dépositions de coaccusés ou de complices disposés à coopérer en tant que témoins à charge⁷⁷. D'aucuns soutiennent que l'on ne dispose pas d'éléments suffisants pour porter un jugement sur l'efficacité de cette approche⁷⁸, mais le recours à des informateurs et à des complices repentis est habituellement considéré comme essentiel si l'on veut prévenir et poursuivre le terrorisme et la criminalité organisée⁷⁹. Aussi ces méthodes sont-elles activement encouragées par plusieurs

⁷⁴Eveline R. Hertzberger, *Counter-Terrorism Intelligence Cooperation in the European Union* (Turin, UNICRI, 2007), p. 27.

⁷⁵*Ibid.*, p. 89 et 90.

⁷⁶Décision-cadre 2006/960/JHA du Conseil de l'Union européenne du 18 décembre 2006 relative à la simplification de l'échange d'informations et de renseignements entre les services de répression des États membres de l'Union européenne (*Journal officiel de l'Union européenne*, n° L 386, 29 décembre 2006).

⁷⁷Conseil de l'Europe, *Lutte contre la criminalité organisée: Étude des pratiques optimales*, p. 22; A. J. Schreiber, "Dealing with the Devil: an examination of the FBI's troubled relationship with its confidential informants", *Columbia Journal of Law and Social Problems*, vol. 34, n° 4 (2001), p. 301 à 368.

⁷⁸N. R. Fyfe et J. Sheptycki, *Facilitating Witness Co-operation in Organised Crime Cases: An International Review*, Home Office Online Report 27/0 (Londres, Home Office, 2005); voir également N. R. Fyfe et J. Sheptycki, "International trends in the facilitation of witness co-operation in organized crime cases", *European Journal of Criminology*, vol. 3, n° 3 (2006), p. 319 à 355.

⁷⁹Voir, par exemple, J. P. Laborde, *État de droit et crime organisé* (Paris, Dalloz, 2005).

conventions et accords internationaux⁸⁰. Dans certains cas, ces pratiques doivent également être autorisées par la législation nationale, qui doit déterminer comment et dans quelles conditions les éléments de preuve ainsi obtenus peuvent être utilisés contre l'accusé.

En raison de l'importance que peut revêtir la déposition de complices dans les affaires de terrorisme, les négociations de peines et offres d'immunité ou d'indulgence peuvent souvent beaucoup faciliter la collecte d'éléments de preuve et les poursuites. Dans la pratique, par conséquent, les programmes de protection des témoins visant à encourager ceux-ci à déposer à l'audience sont conjugués à d'autres mesures comme la comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité, l'immunité de poursuites ou une réduction de peine.

Fréquemment, les obligations contractées de part et d'autre font l'objet d'accords formels entre l'informateur et la police. Dans la plupart des pays, cependant, il demeure nécessaire de réglementer plus étroitement l'utilisation qui pourrait être faite des informateurs, sous forme de principes directeurs, de dispositions légales ou d'un contrôle indépendant plus étroit.

Utilisation des techniques d'enquête modernes

On ne saurait exagérer l'efficacité de méthodes comme la surveillance électronique, l'infiltration et les livraisons surveillées. Ces techniques sont particulièrement utiles en présence de groupes bien organisés en raison des difficultés et dangers inhérents aux activités visant à obtenir des renseignements sur leurs opérations. Des méthodes pointues comme des opérations de surveillance par satellite ou l'interception de conversations téléphoniques satellitaires permettent de mener des enquêtes à l'étranger sans que des agents doivent se trouver sur place.

Les lois et mécanismes nationaux qui réglementent ces méthodes doivent être revus à la lumière du progrès de la technologie en tenant pleinement compte de leurs incidences sur les droits de l'homme et de la nécessité de faciliter la coopération internationale. Lorsque des méthodes spéciales d'enquête peuvent empiéter sur les droits garantis à l'individu, elles doivent être soumises à un contrôle d'organismes indépendants de la personne ou de l'institution qui y a recours.

Le progrès de la technologie et les méthodes d'enquête modernes ont suscité des problèmes nouveaux qui ont conduit à s'interroger sur la légitimité de ces méthodes et sur la protection des droits des individus pendant l'enquête. La police, le ministère public et les tribunaux ont le devoir de veiller à ce que ces méthodes soient utilisées légalement et conformément aux normes applicables en matière des droits de l'homme.

Le ministère public doit faire preuve d'une très grande vigilance s'agissant d'utiliser des moyens de preuve obtenus par de telles méthodes "modernes". Il arrive fréquemment que les fondements juridiques de l'action clandestine et des opérations d'infiltration d'agents de police soient fragiles. Le ministère public et les tribunaux peuvent aussi être confrontés à la question de la recevabilité d'éléments de preuve rassemblés dans d'autres pays par des méthodes qui ne sont pas nécessairement acceptables au regard de la législation nationale ainsi que d'éléments de preuve obtenus par des agents d'un autre État en

⁸⁰Par exemple la Convention contre la criminalité organisée et la recommandation Rec(2001)11 du Comité des Ministres aux États membres du Conseil de l'Europe relative aux principes directeurs à suivre dans la lutte contre la criminalité organisée, adoptée par le Comité des Ministres le 19 septembre 2001.

violation de la législation de celui-ci. La vérification de la légitimité des éléments de preuve obtenus dans le cadre de la coopération policière internationale n'est pas sans susciter de sérieuses difficultés aux pratiques et problèmes de procédure.

B. Arrestation et détention

Les mesures privatives de liberté constituent l'un des moyens les plus communément utilisés pour prévenir et combattre la criminalité et le terrorisme. Les expressions "arrestation" et "détention" sont fréquemment utilisées de manière interchangeable, mais elles désignent des concepts différents. Selon l'Ensemble de principes pour la protection de toutes les personnes soumises à une forme quelconque de détention ou d'emprisonnement⁸¹, le terme "arrestation" s'entend de l'acte qui consiste à appréhender une personne du chef d'une prétendue infraction ou par le fait d'une autorité quelconque. L'arrestation doit donc faire suite à une infraction pénale et être soumise à l'appréciation d'un juge, ou bien peut être effectuée à la suite d'un arrêté administratif ("par le fait d'une autorité quelconque"). Les personnes arrêtées sont souvent détenues, mais pas nécessairement.

La "plausibilité" des soupçons pouvant donner lieu à une arrestation est un aspect essentiel des garanties contre l'arrestation et la détention arbitraires

"[L']existence de soupçons plausibles présuppose celle de faits ou renseignements propres à persuader un observateur objectif que l'individu en cause peut avoir accompli l'infraction. Ce qui peut passer pour "plausible" dépend toutefois de l'ensemble des circonstances. À cet égard, la criminalité terroriste entre dans une catégorie spéciale. Devant le risque de souffrances et de perte de vies humaines dont elle s'accompagne, la police est forcée d'agir avec la plus grande célérité pour exploiter ses informations, y compris celles qui émanent de sources secrètes. De surcroît, il lui faut souvent arrêter un terroriste présumé sur la base de données fiables mais que l'on ne peut révéler au suspect, ou produire en justice à l'appui d'une accusation, sans en mettre en danger la source."

Cour européenne des droits de l'homme,
Fox, Campbell et Hartley c. Royaume-Uni,
30 août 1990, par. 32 et 34.

L'exercice des pouvoirs d'arrestation et de détention doit être réglementé par la loi, qui doit définir clairement les conditions spécifiques dans lesquelles ces pouvoirs peuvent être exercés et mettre en place un mécanisme pour qu'il soit rendu compte de l'utilisation qui en est faite. Les principes essentiels relatifs aux droits de l'homme qui doivent présider à l'exercice des pouvoirs d'arrestation et de détention sont notamment les suivants:

- L'arrestation et la détention doivent être licites et ne pas être arbitraires;
- L'arrestation et la détention doivent être conformes aux procédures établies par la loi;
- Les personnes qui ont été arrêtées ou détenues doivent être traitées conformément au principe de la présomption d'innocence et doivent être détenues séparément des condamnés;
- Des délais spécifiques et précis doivent être fixés par la loi en vue d'assurer la prompte comparution devant un magistrat de la personne arrêtée ou détenue;
- La personne arrêtée ou détenue doit pouvoir se faire assister par un conseil et doit pouvoir communiquer avec celui-ci de façon confidentielle;

⁸¹Résolution 43/173 de l'Assemblée, annexe.

- La personne arrêtée ou détenue doit être informée des raisons de son arrestation et de sa détention et des accusations portées contre elle dans une langue qu'elle puisse comprendre;
- La personne arrêtée ou détenue doit être informée de ses droits, y compris de son droit de se faire assister par un conseil;
- Doivent être dûment consignées la date, l'heure et la raison de l'arrestation, l'identité de la personne arrêtée ou détenue, l'identité de la personne ou des personnes qui ont procédé à l'arrestation ainsi que l'heure et la date de la comparution initiale de l'intéressé devant le magistrat;
- La personne arrêtée ou détenue doit pouvoir communiquer avec le monde extérieur;
- La personne arrêtée ou détenue a le droit d'intenter devant le tribunal un recours tendant à ce qu'il soit statué sur la licéité de son arrestation ou de sa détention (*habeas corpus*).

Une arrestation sur la base d'un profilage ethnique est contraire au principe selon lequel une arrestation ne doit jamais être arbitraire. Ce rejet de l'arbitraire signifie que nul ne doit être arrêté, interpellé ou fouillé sur une base discriminatoire.

Interdiction de l'arrestation et de la détention arbitraires

Le paragraphe 3 de l'article 9 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques stipule que tout individu arrêté ou détenu du chef d'une infraction pénale sera traduit dans le plus court délai devant un juge ou une autre autorité habilitée par la loi à exercer des fonctions judiciaires, et que quiconque se trouve privé de liberté a le droit d'introduire un recours devant un tribunal afin que celui-ci statue sans délai sur la légalité de sa détention et ordonne sa libération si la détention est illégale.

“Aucun responsable de l'application des lois ne peut infliger, susciter ou tolérer un acte de torture ou quelque autre peine ou traitement cruel, inhumain ou dégradant, ni ne peut invoquer un ordre de ses supérieurs ou des circonstances exceptionnelles telles qu'un état de guerre ou une menace de guerre, une menace contre la sécurité nationale, l'instabilité politique intérieure ou tout autre état d'exception pour justifier la torture ou d'autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants.”

Code de conduite pour les responsables de l'application des lois
(résolution 34/169 de l'Assemblée générale, annexe, article 5).

Il n'existe pas de règle précise ou universellement acceptée concernant la durée de la période pendant laquelle une personne peut être détenue avant d'être accusée ou libérée. Dans son observation générale n° 8 de 1982, toutefois, le Comité des droits de l'homme du Haut Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, créé pour surveiller l'application du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, a signalé que des délais plus précis étaient fixés par la loi dans la plupart des États parties et qu'à son avis les délais de comparution ne devaient pas dépasser quelques jours.

Article 9 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques

- “1. Tout individu a droit à la liberté et à la sécurité de sa personne. Nul ne peut faire l’objet d’une arrestation ou d’une détention arbitraire. Nul ne peut être privé de sa liberté, si ce n’est pour des motifs, et conformément à la procédure prévue par la loi.
2. Tout individu arrêté sera informé, au moment de son arrestation, des raisons de cette arrestation et recevra notification, dans le plus court délai, de toute accusation portée contre lui.
3. Tout individu arrêté ou détenu du chef d’une infraction pénale sera traduit dans le plus court délai devant un juge ou une autre autorité habilitée par la loi à exercer des fonctions judiciaires, et devra être jugé dans un délai raisonnable ou libéré. La détention de personnes qui attendent de passer en jugement ne doit pas être de règle, mais la mise en liberté peut être subordonnée à des garanties assurant la comparution de l’intéressé à l’audience, à tous les autres actes de la procédure et, le cas échéant, pour l’exécution du jugement.
4. Quiconque se trouve privé de sa liberté par arrestation ou détention a le droit d’introduire un recours devant un tribunal afin que celui-ci statue sans délai sur la légalité de sa détention et ordonne sa libération si la détention est illégale.
5. Tout individu victime d’arrestation ou de détention illégale a droit à réparation.”

Droits de la personne arrêtée en matière de notification des chefs d’accusation et de communication avec l’extérieur

Toute personne arrêtée a le droit d’être informée de ses droits ainsi que des raisons de son arrestation et doit pouvoir consulter un conseil immédiatement après son arrestation. Lorsqu’il s’agit d’un étranger, les conventions et protocoles mondiaux contre le terrorisme ainsi que la Convention de Vienne sur les relations consulaires⁸² stipulent que l’intéressé a le droit de communiquer avec un représentant de l’État dont il est ressortissant et d’en recevoir la visite. Dans le cas d’un apatride, la personne arrêtée a le droit de communiquer avec le Comité international de la Croix-Rouge et de recevoir la visite d’un représentant de l’État sur le territoire duquel elle réside habituellement ainsi que d’être informée de ses droits.

En ce qui concerne le droit d’être assisté par un avocat de la défense, le Comité des droits de l’homme s’est dit préoccupé par les mesures antiterroristes qui refusent aux détenus la possibilité de se faire assister par un conseil immédiatement après leur arrestation⁸³. La fixation d’un délai — qui doit être bref — en ce qui concerne l’accès à un conseil peut être justifiée mais doit être conforme aux dispositions des articles 9 et 14 du Pacte international.

Les personnes arrêtées sont fréquemment détenues dans un poste de police et, en pareil cas, la police est tenue de veiller à leur santé et à leur sécurité⁸⁴. La police doit également faire en sorte que les personnes gardées à vue ne soient pas soumises à la torture ou à d’autres traitements ou châtiments cruels, inhumains ou dégradants.

Nombre de pays auront intérêt à revoir soigneusement les politiques, procédures opérationnelles, directives et programmes de formation concernant les pratiques suivies par la police en matière d’arrestation et de détention temporaire de suspects.

⁸²Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 596, n° 8638.

⁸³Rapport du Secrétaire général sur la protection des droits de l’homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste (A/58/266).

⁸⁴Code de conduite pour les responsables de l’application des lois, article 6 (résolution 34/169 de l’Assemblée générale, annexe).

C. Interrogatoire des suspects

L'interrogatoire est une méthode utilisée pour rassembler des informations de nature à faciliter l'enquête et destinées à être utilisées comme preuve lors du procès. Le recours à cette méthode doit être fondé sur la présomption d'innocence. Le droit de garder le silence est inhérent à la présomption d'innocence. En outre, le paragraphe 3 *g* de l'article 14 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques stipule que toute personne a droit "à ne pas être forcée de témoigner contre elle-même ou de s'avouer coupable". Le principe 21 de l'Ensemble de principes pour la protection de toutes les personnes soumises à une forme quelconque de détention ou d'emprisonnement est également très explicite:

1. Il est interdit d'abuser de la situation d'une personne détenue ou emprisonnée pour la contraindre à avouer, à s'incriminer de quelque autre façon ou à témoigner contre toute autre personne.
2. Aucune personne détenue ne sera soumise, pendant son interrogatoire, à des actes de violence, des menaces ou des méthodes d'interrogatoire de nature à compromettre sa capacité de décision ou son discernement."

Le principe 23 contient également des indications touchant les registres à tenir concernant le déroulement d'un interrogatoire: "La durée de tout interrogatoire auquel sera soumise une personne détenue ou emprisonnée et des intervalles entre les interrogatoires ainsi que le nom des agents qui y auront procédé et de toute autre personne y ayant assisté seront consignés et authentifiés dans les formes prescrites par la loi."

La torture et les autres traitements ou châtiments cruels, inhumains ou dégradants sont absolument interdits. L'article 7 du Pacte international dispose que "nul ne sera soumis à la torture ni à des peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants." Une définition détaillée de la "torture" figure dans la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants.

Article premier de la Convention contre la torture

"Aux fins de la présente Convention, le terme "torture" désigne tout acte par lequel une douleur ou des souffrances aiguës, physiques ou mentales, sont intentionnellement infligées à une personne aux fins notamment d'obtenir d'elle ou d'une tierce personne des renseignements ou des aveux, de la punir d'un acte qu'elle ou une tierce personne a commis ou est soupçonnée d'avoir commis, de l'intimider ou de faire pression sur elle ou d'intimider ou de faire pression sur une tierce personne, ou pour tout autre motif fondé sur une forme de discrimination quelle qu'elle soit, lorsqu'une telle douleur ou de telles souffrances sont infligées par un agent de la fonction publique ou tout autre personne agissant à titre officiel ou à son instigation ou avec son consentement exprès ou tacite. Ce terme ne s'étend pas à la douleur ou aux souffrances résultant uniquement de sanctions légitimes, inhérentes à ces sanctions ou occasionnées par elles."

Les informations obtenues par la torture ou d'autres formes de contrainte ne doivent pas être considérées comme recevables lors du procès. Le principe 27 de l'Ensemble de principes pour la protection de toutes les personnes soumises à une forme quelconque de détention ou d'emprisonnement dispose que "le non-respect des présents principes dans l'obtention de preuves sera pris en compte pour déterminer si des preuves produites contre une personne détenue ou emprisonnée sont admissibles".

Ces dernières années, la question de la torture et des mauvais traitements s'est posée à de nombreuses reprises dans le contexte des mesures antiterroristes. Le 22 novembre 2001, le Comité contre la torture du Haut Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme a publié une déclaration à l'intention des États parties à la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants pour leur rappeler que la plupart des obligations qu'ils avaient assumées lorsqu'ils avaient ratifié la Convention contre la torture ne souffraient pas de dérogation. Le Comité s'est maintes fois dit préoccupé par le fait que des méthodes d'interrogatoire incompatibles avec l'article 7 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques continuent apparemment d'être employées et que l'argument fondé sur la nécessité, qui n'est pas reconnu par le Pacte, est fréquemment invoqué pour justifier des formes d'interrogatoire qui équivalent à une forme de torture.

“Les nécessités de l'enquête et les indéniables difficultés de la lutte contre la criminalité, notamment en matière de terrorisme, ne sauraient conduire à limiter la protection due à l'intégrité physique de la personne.”

*Cour européenne des droits de l'homme,
Tomasí c. France, 27 août 1992, par. 115.*

L'interrogatoire des personnes détenues pour être soupçonnées de terrorisme fait craindre que des mesures de contrainte non autorisées ne soient utilisées, même si elles ne conduisent pas à infliger “une douleur ou des souffrances aiguës”, ce qui est interdit par la Convention contre la torture. Des mesures suscitant une certaine douleur ou certaines souffrances peuvent être inévitables aux fins de la garde à vue ou bien pour garantir la sécurité des gardiens ou du personnel chargé d'interroger les suspects. Toutefois, si ces mesures ne sont pas justifiées par des exigences légitimes de cette nature et ont pour but de briser la volonté de la personne interrogée afin d'obtenir les informations, elles sont interdites par le paragraphe 3 g de l'article 14 du Pacte international.

D. Prévention des entraves à l'administration de la justice

Différentes formes d'entraves à l'administration de la justice peuvent faire obstacle aux efforts entrepris par les services de police judiciaire pour faire enquête et pour poursuivre les actes de terrorisme. Ces entraves peuvent notamment revêtir la forme de subornation et d'intimidation des témoins⁸⁵, de subornation de membres du jury et d'intimidation des officiers de justice⁸⁶. Des mesures doivent être adoptées pour prévenir toutes les formes d'entraves à l'administration de la justice et pour réprimer sévèrement toutes les tentatives de faire obstacle à la bonne marche de la justice.

Il importe par conséquent d'éliminer ce type d'intimidation afin de contribuer à prévenir le terrorisme. Des stratégies de caractère plus général doivent fréquemment être mises en œuvre pour protéger des communautés tout entières contre des mesures d'intimidation et de représailles de la part des organisations terroristes et de leurs partisans. La question de l'intimidation collective⁸⁷, fréquemment liée à différentes formes de discrimination, doit

⁸⁵S. Roadcap, “Obstruction of justice”, *American Criminal Law Review*, vol. 41, n° 2 (2004), p. 911 à 945.

⁸⁶J. P. Laborde, *État de droit et crime organisé ...*, p. 33.

⁸⁷Voir par exemple K. M. Healey, “Victim and witness intimidation: new developments and emerging responses”, *NIJ Research in Action* (Washington, National Institute of Justice, octobre 1995); N. R. Fyfe et H. McKay, “Desperately seeking safety”, *British Journal of Criminology*, vol. 40, n° 4 (2000), p. 675 à 691; N. R. Fyfe, *Protecting Intimidated Witnesses* (Hampshire, Ashgate, 2001), p. 18.

être abordée dans une large perspective. Les communautés qui sont visées, intimidées et exploitées par les groupes terroristes doivent se sentir suffisamment en sécurité pour coopérer avec les autorités. Les membres de ces communautés doivent être convaincus qu'ils ne seront pas abandonnés à eux-mêmes s'ils trouvent le courage d'informer les autorités de la situation. Par-dessus tout, il importe de veiller à ce que les mesures anti-terroristes ne rendent pas ces communautés encore plus vulnérables aux mesures d'intimidation et aux actes de violence de groupes extrémistes ou terroristes.

L'intimidation collective provient d'«actes tendant à susciter parmi une communauté déterminée un sentiment général de crainte et une attitude de non-coopération avec la police et le ministère public»⁸⁸. Ce risque peut devenir particulièrement sérieux pour certaines communautés lorsque des partisans de groupes terroristes essaient de compromettre des témoins potentiels et de les exposer à des poursuites en les associant à des éléments terroristes⁸⁹. La crainte de représailles et la crainte d'être ostracisé peuvent également contribuer à une telle intimidation. L'intimidation collective est particulièrement frustrante pour la police et pour le ministère public car, même si une menace légalement répréhensible n'est jamais proférée, elle réussit à décourager les témoins et les victimes de témoigner⁹⁰.

Les experts établissent une distinction entre l'intimidation «modérée» et les très graves dangers que peuvent courir certains témoins et leurs familles de la part de groupes de criminels organisés et de groupes terroristes. Le nombre de témoins faisant l'objet de menaces très sérieuses est relativement réduit en comparaison du nombre de ceux qui ne sont victimes que d'une intimidation «modérée», mais ce sont les premiers auxquels s'intéressent le plus les services de répression et la justice. Ces deux types d'intimidation sont fréquents de la part des groupes terroristes et des groupes criminels qui réussissent à plonger des communautés ou des groupes tout entiers dans la crainte de représailles.

Pour compliquer encore plus les choses, un témoin peut être intimidé indirectement de deux façons au moins:

- L'intimidation peut provenir d'une tierce partie — c'est-à-dire de quelqu'un qui ne se trouve pas directement impliqué dans le crime faisant l'objet de l'enquête ou des poursuites.
- L'intimidation peut viser un proche du témoin plutôt que celui-ci lui-même (par exemple son conjoint ou un membre de sa famille), parfois même lorsque cette personne vit dans un autre pays.

L'intimidation des témoins ou des magistrats peut être ouverte ou dissimulée (c'est-à-dire reposer sur une menace réelle mais non explicitée). Le risque que peut supposer une collaboration avec le système judiciaire est aggravé par les moyens à la disposition des terroristes, la capacité d'intimider ou d'éliminer les témoins ou les informateurs et l'incapacité relative des systèmes de justice pénale de garantir aux témoins une totale protection⁹¹.

⁸⁸K. Dedel, *Witness Intimidation*, Problem-Oriented Guides for Police, Problem-Specific Guides Series, n° 42 (Washington, Ministère de la justice des États-Unis, Office of Community Oriented Policing Services, 2006), p. 4.

⁸⁹Y. Dandurand et V. Chin, «Human security objectives and the fight against transnational organized crime», *The Current Stage in Transnational Organized Crime: World and Japan*, Kan Ueda, éd., Human Security and Transnational Organized Crime Series (Kyoto, Nihon Hyouronsya, 2007), vol. 2, p. 149 à 171.

⁹⁰P. Finn et K. M. Healey, *Preventing Gang- and Drug-related Witness Intimidation*, National Institute of Justice Issues and Practices (Washington, Ministère de la justice des États-Unis, Office of Justice Programs, 1996), p. 4.

⁹¹Anne-Marie Boisvert, *La protection des collaborateurs de la justice: éléments de mise à jour de la politique québécoise; rapport final présenté au Ministre de la sécurité publique* (Québec, 2005), p. 8.

Les divers types d'entraves à l'administration de la justice doivent être clairement définis et réprimés par la loi et être assortis de sanctions sévères. La police a le devoir de faire enquête et d'aider à poursuivre toutes les formes d'entraves à l'administration de la justice. Ces infractions doivent être considérées comme graves étant donné qu'elles compromettent l'intégrité du processus de justice pénale dans son ensemble.

E. Mesures et programmes de protection des témoins

À la différence des victimes d'autres crimes graves, les victimes du terrorisme peuvent n'avoir guère de preuves à fournir et, en pareil cas, les autres preuves matérielles disponibles sont fréquemment très limitées. Ainsi, la déposition de certains témoins, s'ils se sont trouvés liés à un titre ou à un autre à la planification ou à la commission du crime, peut beaucoup aider les autorités dans leurs enquêtes ou leurs poursuites⁹². Il est donc de la plus haute importance de protéger ces personnes, même si cela soulève un certain nombre de problèmes pratiques, éthiques et juridiques. La capacité des services de police d'offrir une protection efficace doit par conséquent être développée à la fois pour qu'ils puissent offrir une protection matérielle aux témoins et pour leur permettre de mettre en œuvre des programmes formels de réinstallation et de protection des témoins.

Mesures essentielles de protection des témoins

La complexité même des méthodes utilisées pour intimider les témoins signifie que des mesures extrêmement diverses doivent être adoptées pour s'attaquer au problème⁹³. Le risque d'intimidation peut être atténué en veillant à ce que les témoins ne puissent pas être identifiés lorsqu'ils signalent une infraction ou font une déclaration et en protégeant leur anonymat. Les mesures et programmes de protection s'adressent souvent surtout aux témoins exposés à de graves dangers, et il n'est pas accordé assez d'attention aux formes d'intimidation plus modérée ou à l'intimidation collective⁹⁴.

Un deuxième type de protection est celui qui consiste à offrir aux témoins des dispositifs d'alarme ou des systèmes d'appel automatique de la police, à renforcer la sécurité des habitations, à donner aux témoins la possibilité de déposer au poste de police plutôt que d'être interrogés chez eux ou au travail pour réduire la possibilité qu'ils se trouvent en contact avec les délinquants, à les protéger pendant leurs déplacements entre leur logement et leur lieu de travail ou le tribunal, à éviter que les témoins ne se trouvent en contact avec les délinquants au poste de police ou au palais de justice, à les réinstaller, pour des périodes de plus ou moins longue durée, ou à demander aux tribunaux d'édicter des injonctions interdisant aux délinquants de les contacter⁹⁵. Habituellement, ces mesures doivent fréquemment être combinées. À mesure que la situation d'un témoin évolue, le risque peut changer et doit être réévalué, et une série différente de mesures peut devenir nécessaire.

Si l'on veut que les témoins et les collaborateurs de la justice puissent être protégés efficacement, il faut que la police ait le moyen d'évaluer le risque auquel sont exposés les intéressés et de réagir rapidement en cas de menaces directes.

⁹²Conseil de l'Europe, *Lutte contre la criminalité organisée* ..., p. 20.

⁹³N.R. Fyfe, *Protecting Intimidated Witnesses* ..., p. 47.

⁹⁴Australie, Victoria, Office of Policy Integrity, *Review of the Victoria Police Witness Protection Program; report of the Director, Police Integrity* (Melbourne, Victorian Government Printer, 2005), p. 8.

⁹⁵K. Dedel, *Witness Intimidation*

Programmes de protection des témoins

Les programmes de protection des témoins peuvent être un moyen de préserver l'intégrité de l'enquête et du procès tout en garantissant la sécurité des témoins. Leur principal objectif est de protéger la vie et la sécurité personnelle des témoins et des collaborateurs de justice et de leurs proches. Ces programmes comportent des procédures de protection physique consistant par exemple, dans la mesure où cela est nécessaire et possible, à les réinstaller, à les doter de nouveaux documents d'identité et à interdire ou limiter la divulgation d'informations touchant la nouvelle identité des témoins et leur lieu de résidence. Même s'il n'est pas inhabituel qu'un témoin soit récompensé de sa coopération avec la police (sous forme d'une récompense pécuniaire, d'une réduction de peine ou d'une inculpation de moindre gravité), les programmes de protection des témoins ne constituent pas un moyen de récompenser les témoins de coopérer avec les autorités⁹⁶.

Un groupe de travail composé de l'Institut supérieur international des sciences criminelles, de l'Observatoire permanent de la criminalité organisée (OPCO) et d'Europol a recommandé aux États de créer des services spéciaux de protection des témoins dotés d'une autonomie administrative, opérationnelle, budgétaire et informatique adéquate⁹⁷. Le groupe de travail a souligné que de tels services ne devraient jouer aucun rôle dans les enquêtes ou la préparation des affaires dans lesquelles un témoin ou un collaborateur de la justice doit être appelé à déposer.

F. Collecte de renseignements financiers

Toutes les stratégies de lutte contre le terrorisme prévoient la collecte d'informations financières afin de détecter les réseaux de financement utilisés par les groupes terroristes ainsi que leurs placements et prévoient également des échanges d'informations entre les services de répression et les organes de réglementation. La création de services nationaux de renseignement financier est l'un des éléments des efforts de renforcement des capacités qui doivent être encouragés.

Pour mener à bien les enquêtes requises et poursuivre efficacement le financement du terrorisme, il faut pouvoir obtenir rapidement les renseignements nécessaires des banques, des établissements financiers et de différentes sociétés commerciales ou autres. Or, la complexité du secteur bancaire et du secteur financier rend difficile de remonter à la source des biens suspects et de les confisquer aux échelons aussi bien national qu'international. Les progrès de la technologie viennent encore compliquer ces efforts. Comme beaucoup des transactions en cause ont un caractère transnational, il est parfois nécessaire de modifier les traités bilatéraux ou les cadres juridiques nationaux pour permettre aux services de répression ou aux différentes autorités chargées de l'application des lois d'échanger légalement et rapidement des informations à travers les frontières. Dans ce contexte, l'existence de centres financiers offshore non réglementés soulève un certain nombre de problèmes pratiques du point de vue de la coopération internationale entre les services de police. Les différences qui caractérisent le droit des sociétés et les autres normes réglementaires applicables créent fréquemment des difficultés. Des problèmes peuvent également provenir des transactions

⁹⁶Bien qu'il soit compréhensible que les autorités doivent encourager la coopération des témoins, il importe de procéder avec prudence. Le fait d'offrir certaines incitations peut en fait compromettre la valeur ou la crédibilité d'un témoignage.

⁹⁷Institut supérieur international des sciences criminelles, Observatoire permanent de la criminalité organisée et Office européen de police, *Harmonisation des lois relatives à la protection des témoins: Proposition définitive relative aux conditions minimales d'un éventuel instrument législatif au niveau de l'Union européenne, ISISC-OPCO-EUROPOL*, rapport explicatif (Syracuse, Italie, 2005).

électroniques, des “banques virtuelles” qui opèrent à partir de centres offshore non réglementés et des sociétés fictives qui opèrent en dehors du territoire de ces centres offshore.

La communauté internationale a adopté des mesures dans de multiples domaines pour faire face à la complexité croissante et au caractère transnational des méthodes constamment changeantes et qui sont utilisées pour blanchir les capitaux et financer le terrorisme. On s'est attaché surtout à promouvoir la coopération internationale et à mettre en place un régime international coordonné et efficace pour combattre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme. Les obligations spécifiques qui incombent aux pays en vertu de ce régime varient selon les traités auxquels ils sont parties. Ces obligations sont fort complexes et peuvent soulever des difficultés pour les pays qui n'ont que des ressources limitées et des institutions financières, juridiques et réglementaires relativement sous-développées.

Du fait de la mise en place de ce régime mondial, les pays dont les mécanismes sont insuffisants pour contrer efficacement le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme sont particulièrement vulnérables aux activités criminelles en raison de la facilité relative avec laquelle les produits de telles activités et les fonds destinés à la commission d'actes terroristes peuvent être transférés d'un pays à l'autre. Les États doivent aujourd'hui disposer d'un solide régime national pour éviter que ces entreprises et ces institutions financières ne soient la cible des délinquants qui cherchent à blanchir leurs fonds, de ceux qui appuient le terrorisme et de tous types de criminels. En outre, le régime international mis en place pour combattre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme n'est pas plus solide que son maillon le plus faible, de sorte que les pays qui constituent précisément le plus faible des maillons de cette chaîne internationale sont ceux qui risquent le plus d'être la cible de criminels et de terroristes.

Les participants à la réunion du Groupe d'experts sur le renforcement de la coopération juridique en matière pénale dans le contexte de la lutte contre le terrorisme tenue sous l'égide de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe ont suggéré aux États d'adopter un régime civil de confiscation qui n'exige pas une condamnation préalable ainsi que des méthodes directes d'exécution des demandes d'entraide judiciaire concernant la saisie d'avoirs de groupes terroristes⁹⁸.

Plusieurs pratiques relativement nouvelles dans ce domaine méritent d'être envisagées en vue de mettre la police mieux à même d'intercepter les avoirs des criminels et de prévenir le financement du terrorisme⁹⁹, et notamment les suivantes:

- L'utilisation de méthodes d'enquête axées sur les avoirs des criminels organisés et des groupes terroristes par le biais d'enquêtes financières convergentes;
- La mise en place de dispositions et de moyens permettant un échange continu de renseignements financiers et d'analyses financières;
- La confiscation et la saisie d'avoirs sans rapport avec ceux qui font l'objet d'autres procédures pénales;
- Le renversement de la charge de la preuve lorsque des avoirs sont soupçonnés d'être d'origine illicite;
- La conclusion d'accords bilatéraux ou autres concernant le partage des avoirs saisis entre les pays participant à la recherche, au gel et à la confiscation d'avoirs provenant d'activités criminelles organisées.

⁹⁸Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe, Overview of the OSCE Expert Workshop on Enhancing Legal Cooperation in Criminal Matters Relating to Terrorism, Vienne, avril 2005.

⁹⁹Groupe des Huit, “G8 best practice principles on tracing, freezing and confiscation of assets”, 2004, disponible à l'adresse: www.usdoj.gov/criminal/cybercrime/g82004/G8_Best_Practices_on_Tracing.pdf.

G. Implication de la collectivité

La qualité des relations qu'elle entretient avec les populations locales et avec les différentes communautés ethniques et culturelles en cause peut beaucoup aider la police à prévenir le terrorisme. De bonnes relations peuvent déboucher sur une coopération plus étroite.

Dans certains pays, la loi impose à la police l'obligation de promouvoir l'égalité et de prévenir la discrimination raciale dans l'exercice de ses fonctions. Différentes méthodes peuvent être utilisées pour aider la police à améliorer ses relations avec les minorités ethniques et les autres groupes potentiellement vulnérables. La police peut notamment recruter des membres des groupes minoritaires sous-représentés et veiller à ce qu'ils aient des possibilités de promotion égales, et on peut aussi sensibiliser la police à la diversité des cultures et à la nécessité d'agir avec tact dans une société pluriculturelle, mettre en place des cadres de dialogue et de coopération entre la police et les membres des groupes minoritaires et doter la police d'interprètes et de personnes pouvant faciliter la communication entre elle et les membres des groupes minoritaires.

Dans certains cas, la police peut dialoguer activement avec différents groupes minoritaires ou discuter avec eux du rôle qu'ils peuvent jouer dans la prévention du terrorisme. Beaucoup de groupes communautaires accueillent favorablement la possibilité de partager avec la police certaines de leurs préoccupations quant à l'impact négatif que différentes mesures antiterroristes peuvent avoir à leurs yeux sur leur vie quotidienne.

Les médias peuvent aussi beaucoup aider la police à communiquer plus honnêtement et plus efficacement avec le public en général ainsi qu'avec les groupes minoritaires. La police doit établir de bonnes relations avec les médias et doit communiquer avec eux d'une manière qui n'ait pas pour effet de perpétuer l'hostilité ou les préjugés à l'égard de membres de certains groupes.

H. Coopération policière internationale

Du fait du caractère dynamique du terrorisme et de la criminalité transnationale, les États doivent constamment revoir leurs stratégies de coopération pour faciliter une coopération intégrée en matière d'enquêtes et de poursuites à travers les frontières. Une coopération internationale dans tous les domaines pertinents est indispensable à la lutte contre le terrorisme. La plus importante des formes de coopération internationale est sans doute la coopération entre les institutions chargées de l'application des lois¹⁰⁰. Cette coopération internationale exige néanmoins des États qu'ils s'emploient à se conformer aux nouvelles normes internationales, encouragent la convergence et la compatibilité des législations nationales, introduisent des réformes complexes dans leurs procédures, renforcent considérablement, d'une manière générale, leurs moyens d'enquête au plan national et se dotent de moyens appropriés pour pouvoir coopérer au plan international.

Les instruments mondiaux contre le terrorisme ainsi que la Convention contre la criminalité transnationale organisée et la Convention contre la corruption constituent une base solide pour la coopération policière internationale et suggèrent certains des éléments qui doivent être développés pour faciliter les enquêtes et les poursuites au plan national.

¹⁰⁰Adel Maged, "International legal cooperation: an essential tool in the war against terrorism", *Terrorism and the Military: International Legal Implications*, W. P. Heere, éd. (La Haye, Asser Press, 2003), p. 157.

Entraves à la coopération entre services de police

Dans les affaires de caractère transnational, les États compétents doivent coordonner les enquêtes respectives afin de contrer plus efficacement les groupes terroristes visés et leurs activités internationales. Toutefois, les enquêtes et poursuites demeurent peu coordonnées, et la coopération entre les services de police exige des préparatifs considérables par les voies officielles.

Plusieurs instruments internationaux mettent en relief l'importance de la coopération opérationnelle transfrontière entre les services chargés d'enquêter sur les crimes et conspirations terroristes et de les poursuivre¹⁰¹. Cependant, les difficultés que soulève dans la pratique l'organisation d'enquêtes conjointes tiennent notamment à l'absence de normes communes et de pratiques généralement acceptées, aux mécanismes de direction de l'enquête, à la prévention de fuites pouvant compromettre l'enquête et à l'absence de mécanismes permettant de résoudre rapidement ces problèmes¹⁰².

Lorsqu'une affaire ne peut être réglée que grâce à une coopération internationale, les différences qui caractérisent les législations nationales relatives aux pouvoirs de la police et à l'utilisation de méthodes d'enquête spéciales, à l'utilisation de collaborateurs et d'intermédiaires ou à la recevabilité de certains types de preuve peuvent sérieusement entraver la collaboration entre les services de police. Des efforts majeurs ont été entrepris, dans le cadre de la mise en œuvre de la Convention contre la criminalité transnationale organisée et d'autres initiatives de coopération internationale, pour identifier les difficultés qui existent à cet égard et remédier à la situation. Ces efforts sont importants aussi pour la prévention des actes terroristes, et l'utilisation de méthodes d'enquête spéciales par les services de police et les services de renseignement dans le cadre de leur coopération continuent à beaucoup retenir l'attention de certains milieux¹⁰³.

Coopération en matière de confiscation de biens liés au terrorisme ou à la criminalité

La complexité du secteur bancaire et du secteur financier ainsi que les progrès de la technologie peuvent parfois rendre difficile la confiscation et la saisie d'avoirs provenant d'activités criminelles aux échelons aussi bien national qu'international. La Convention sur les substances psychotropes de 1971, la Convention des Nations Unies contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes de 1988, la Convention contre la criminalité organisée, la Convention contre la corruption et la Convention internationale pour la répression du financement du terrorisme contiennent des dispositions concernant l'identification, le gel, la saisie et la confiscation des biens utilisés pour la commission d'actes criminels et du produit de telles activités. La communauté internationale déploie également des efforts visant à combattre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme sur la base des quarante Recommandations sur le blanchiment de capitaux et

¹⁰¹L'article 19 de la Convention contre la criminalité organisée stipule que les États Parties doivent envisager de conclure des accords ou arrangements bilatéraux ou multilatéraux en vertu desquels, pour les affaires qui font l'objet d'enquêtes, de poursuites ou de procédures judiciaires dans un ou plusieurs États, les autorités compétentes concernées peuvent établir des instances d'enquêtes conjointes. Voir également une disposition semblable à l'article 49 de la Convention contre la corruption

¹⁰²Voir T. Schalken, "On joint investigation teams, Europol and supervision of their joint actions", *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice*, vol. 10, n° 1 (2002), p. 70 à 82.

¹⁰³La Cour européenne des droits de l'homme a approuvé l'utilisation de telles méthodes dans la lutte contre le terrorisme (*Klass et consorts c. Allemagne*) et le Conseil de l'Europe a entrepris de rédiger un projet de recommandation du Comité des ministres aux États membres relative aux techniques spéciales d'enquête en relation avec des infractions graves, y compris des actes de terrorisme. Voir P. De Koster, "Part 1: analytical report", *Terrorism: Special Investigation Techniques* (Strasbourg, Council of Europe Publishing, 2005), p. 7 à 43.

les neuf Recommandations spéciales relatives au financement du terrorisme formulées par le GAFI ainsi que du Comité de Bâle sur le contrôle bancaire.

Ces instruments juridiques et mécanismes internationaux ont pour but de faire en sorte que tous les États intéressés adoptent les mesures législatives et autres pouvant s'avérer nécessaires pour identifier, geler, saisir et confisquer les avoirs provenant d'activités criminelles et les gérer et offrir la plus large coopération possible dans ce domaine aux autres États parties. Les États coopérants doivent également disposer de moyens similaires pour identifier les avoirs d'origine licite ou illicite qui sont utilisés ou doivent être utilisés pour financer des actes de terrorisme.

La communauté internationale continue d'accorder la priorité à l'adoption de mesures efficaces visant à combattre le financement du terrorisme. Aux termes de la Convention internationale pour la répression du financement du terrorisme, les États parties sont tenus de nouer une large coopération avec les autres États parties et de leur fournir une assistance juridique concernant les questions visées par la Convention.

Le Groupe de Lyon établi par le Groupe des Huit a suggéré une série de pratiques optimales concernant l'identification, le gel et la confiscation d'avoirs liés à la criminalité et au terrorisme¹⁰⁰. Ces pratiques suggérées mettent en relief la nécessité de promouvoir une coopération pluridisciplinaire entre les professions juridiques, les services de police, les experts financiers et les cabinets comptables aux échelons aussi bien national qu'international ainsi que la nécessité pour les autorités spécialisées compétentes de s'attacher à résoudre les problèmes complexes qui peuvent entraver la coopération.

Plusieurs pays, dont la Belgique, l'Irlande et le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande, ont créé des services spécialisés pour résoudre les problèmes complexes que soulève la coopération internationale en matière de confiscation de biens d'origine criminelle, et ces services ont établi entre eux un réseau informel afin de faciliter leur travail.

La coopération internationale peut être considérablement facilitée aussi par l'élaboration d'arrangements équitables concernant le partage des biens et avoirs d'origine criminelle qui ont été saisis ou confisqués. La Convention contre la criminalité transnationale organisée et la Convention contre la corruption contiennent des dispositions à ce sujet¹⁰⁴.

Harmonisation des enquêtes à travers les frontières

Lorsqu'une conspiration terroriste s'étend simultanément à plusieurs pays ou lorsque des groupes terroristes transnationaux sont en cause, il est souvent de l'intérêt des États compétents de coordonner leurs enquêtes, leurs poursuites et leurs mesures d'entraide judiciaire pour s'attaquer efficacement à ces groupes et à leurs activités internationales.

L'établissement d'équipes d'enquête conjointes est l'une des principales nouvelles tendances qui se dégagent des efforts entrepris pour renforcer les capacités de faire enquête sur les crimes transnationaux, y compris le terrorisme, et de les poursuivre. Il s'agit là de l'une des formes les plus prometteuses de coopération internationale dans la lutte contre la criminalité organisée, la corruption et le terrorisme, bien qu'il reste à résoudre des problèmes juridiques ainsi que des problèmes d'attitude et de confiance entre les services de répression, et même des difficultés de procédure.

¹⁰⁴Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée, article 14; Convention des Nations Unies contre la corruption, chapitre V, articles 51 à 59.

L'organisation d'enquêtes conjointes soulève également un certain nombre de problèmes pratiques, qui tiennent notamment à l'absence de normes communes et de pratiques généralement acceptées, aux questions liées à la direction de l'enquête et à l'absence de mécanismes permettant de résoudre rapidement ces problèmes. Si l'on veut que des équipes d'enquête conjointes facilitent vraiment la coopération internationale, les États devront mettre en place le cadre juridique requis, aux échelons aussi bien national qu'international, même s'il peut être relativement simple.

Quelques États membres de l'Union européenne ont créé des équipes d'enquête conjointes pour déjouer les tentatives d'activités terroristes et s'occuper d'autres affaires complexes qui exigent des enquêtes internationales et une action coordonnée des services de police. Ces équipes sont composées de magistrats et d'officiers de police de deux ou plusieurs pays, qui sont investis, en leur qualité de membres de la police judiciaire, du pouvoir de perquisitionner, d'interroger les suspects et les témoins et d'intercepter des communications téléphoniques dans les pays participants.

Échange d'informations et de renseignements

Dès qu'un climat de confiance s'est instauré entre eux, les services de police peuvent organiser un échange constant d'informations et de renseignements. Plusieurs organismes ont conclu des accords formels à cette fin, parfois dans le cadre de structures internationales comme INTERPOL et Europol, deux organisations non opérationnelles qui ont essentiellement pour but de faciliter les échanges d'informations entre les services de répression des pays membres. Certains de ces arrangements demeurent superficiels et n'ont pas encore donné de résultats appréciables, mais d'autres apparaissent comme plus prometteurs. L'accès aux bases de données en temps réel demeure rare, et les bases de données sont rarement reliées entre elles, et ce malgré l'existence de méthodes de chiffrement et d'autres technologies qui permettent un échange sécurisé d'informations. Les données ne peuvent pas toujours circuler librement à l'intérieur d'un même État, et encore moins à travers les frontières internationales, et il reste de nombreuses questions à régler en matière de protection de la vie privée et de confidentialité de l'information.

La coopération policière internationale peut se trouver facilitée s'il est mis en place, aux échelons régional et mondial, des systèmes d'information plus efficaces concernant les tendances et schémas les plus significatifs de la criminalité, les activités et l'organisation des groupes de criminels et les liens qui existent entre eux. Il peut également être envisagé de constituer des bases de données à l'échelon régional ou sous-régional. Dans toute la mesure possible, il y aura lieu d'utiliser les mécanismes et processus propres à tirer le meilleur parti possible du progrès des technologies de la communication et du stockage des données afin de permettre aux États d'échanger plus facilement des informations sur les délinquants et leurs activités.

La coopération policière internationale est souvent entravée par l'absence de mécanismes de communication bien définis. Dans d'autres cas, des mécanismes existent mais leur manque d'efficacité empêche d'échanger opportunément des informations de caractère opérationnel (nécessaires pour faire face à des infractions, délinquants ou groupes criminels spécifiques) ou de caractère général (concernant par exemple les réseaux de criminels, les tendances et les schémas de divers types de trafic, l'étendue des activités criminelles connues dans un secteur déterminé et les *modus operandi* habituels).

Beaucoup de pays ont énormément progressé s'agissant de faciliter les échanges en temps réels d'informations et de données entre les services de police, tout en garantissant comme

il convient le respect des droits de l'homme. Le principal obstacle à l'échange international de données est l'absence, à l'échelon international comme à l'échelon national, des cadres législatifs nécessaires pour faciliter un échange légal et efficace de données tout en protégeant la vie privée des personnes en cause.

Dans certains cas, le partage de l'information demeurera problématique. Il est clair, par exemple, qu'il est souvent préférable de ne pas communiquer de données au sujet des demandeurs d'asile, à moins qu'il n'existe des lois nationales régissant l'action à cet égard des organismes chargés de l'application des lois. Le HCR, conscient de ce que l'échange de données entre États revêt une importance capitale dans la lutte contre le terrorisme, a formulé les recommandations suivantes:

Les États doivent cependant tenir compte aussi du principe bien établi selon lequel aucune information concernant les demandeurs d'asile ne devrait être communiquée au pays d'origine, car cela risque de mettre en danger la sécurité des demandeurs d'asile et/ou des membres de leur famille qui se trouvent encore dans leur pays d'origine. En fait, les États ont généralement pour pratique d'appliquer à cet égard une rigoureuse politique de confidentialité. Si, dans des circonstances exceptionnelles, il est jugé nécessaire de se mettre en rapport avec les autorités du pays d'origine, par exemple si une activité terroriste est soupçonnée et si les informations requises peuvent utilement être obtenues en s'adressant à ces autorités, il faut éviter de mentionner le fait que la personne en cause a demandé asile³⁴.

On s'est attaché, aux échelons bilatéral, sous-régional et régional, à veiller à ce que les mécanismes d'échange d'informations existants répondent aux besoins des services de police tout en ménageant toutes les garanties nécessaires à la protection des données personnelles et du droit à la vie privée. C'est ainsi que le Système européen d'information de Schengen permet aux services nationaux de répression participants d'échanger des informations sur nombre des questions importantes avec leurs homologues d'autres pays, et ce presque instantanément. La plupart des observateurs considèrent que l'avantage des dispositions rendues possibles par les conventions de Schengen réside dans le fait qu'elles permettent, dans la pratique, une coopération et des échanges d'informations entre les services de répression à un degré qui n'existe nulle part ailleurs dans le monde. Europol publie également des rapports annuels sur la situation en ce qui concerne la criminalité organisée sur la base des données compilées par tous les États membres, l'objectif à long terme étant la mise en place de systèmes de renseignements compatibles entre les États membres et le partage de renseignements sur les activités criminelles par le biais de réseaux informatiques sécurisés à accès contrôlé. Il est notamment prévu, dans ce contexte, d'organiser une base de données sur les enquêtes en cours pour éviter les chevauchements entre différentes enquêtes nationales et pour permettre à plusieurs autorités compétentes de participer à la même enquête.

C'est ainsi qu'en janvier 2007 le Comité des ministres du Conseil de l'Europe a recommandé aux États membres d'utiliser, conformément à leurs législations nationales, les trois principaux outils antiterroristes d'INTERPOL: un système mondial de communication entre les services de police appelé "I-24/7", les bases de données d'INTERPOL contenant des informations essentielles (noms, signalements, empreintes digitales et empreintes génétiques de délinquants, véhicules volés ou documents de voyage volés) et mécanismes d'appui opérationnel en temps réel aux services de police par l'entremise du Centre de commandement et de coordination du Secrétariat général¹⁰⁵.

¹⁰⁵Conseil de l'Europe, Recommandation CM/Rec(2007)1 du Comité des ministres aux États membres relative à la coopération contre le terrorisme entre le Conseil de l'Europe et ses États membres, et l'Organisation internationale de police criminelle (OIPC-Interpol), adoptée par le Comité des ministres le 18 janvier 2007.

Coopération internationale en matière de protection des témoins

Comme beaucoup de groupes terroristes opèrent à travers les frontières, la menace qu'ils représentent pour les témoins et les collaborateurs de la justice n'est pas circonscrite par les frontières nationales. Les témoins et leurs proches peuvent faire l'objet de mesures d'intimidation physique ou psychologique dans n'importe quel pays. En outre, il arrive que les témoins doivent se rendre dans un autre pays ou regagner leur pays d'origine lorsque la procédure pénale se prolonge. Enfin, il arrive qu'un État ne puisse pas, en raison de l'étendue de son territoire, de son manque de moyens ou d'autres circonstances, garantir la sécurité des témoins. En pareils cas, la coopération internationale en matière de protection des témoins et de leurs proches est devenue une composante indispensable de la coopération normale entre les services de police. Une coopération internationale peut s'imposer aussi, à l'occasion, pour protéger les interprètes, les magistrats du parquet, les officiers de justice et le personnel des services pénitentiaires.

Pour faciliter la coopération internationale et permettre d'offrir une protection plus efficace aux témoins dans le pays même ou à l'étranger, les services de police ou le ministère public doivent fréquemment mettre en place des arrangements de collaboration avec leurs homologues d'autres pays afin de pouvoir interroger les témoins exposés à des mesures d'intimidation ou de représailles sans mettre en danger leur sécurité¹⁰⁶.

Il faut souvent élaborer des programmes afin de protéger les témoins et même de les réinstaller dans un autre pays. Le paragraphe 3 de l'article 24 de la Convention contre la criminalité organisée fait aux États parties l'obligation d'envisager de conclure des accords ou arrangements avec d'autres États pour faciliter la réinstallation des témoins.

En Europe, il a été entrepris un vaste effort d'élaboration d'instruments juridiques afin d'établir des critères communs concernant la conception et la mise en œuvre d'une série de mesures juridiques et pratiques de protection et de programmes d'assistance pour différentes catégories de témoins, de victimes et de collaborateurs de la justice, l'objectif étant d'élaborer de tels instruments tout en maintenant un équilibre judicieux entre les mesures de protection, d'une part, les droits de l'homme et les libertés fondamentales de toutes les parties en cause, de l'autre. Il n'existe pas, au plan européen, d'instrument juridiquement contraignant traitant expressément et en détail de la protection des témoins¹⁰⁷. Toutefois, le Comité des ministres du Conseil de l'Europe a adopté plusieurs recommandations importantes concernant expressément la protection des témoins et leurs droits¹⁰⁸.

D'une manière générale, les mesures qui ont été adoptées pour faciliter la coopération internationale en matière de protection des témoins ont été les suivantes:

- Coopération en vue d'évaluer le risque couru par une victime ou un témoin;
- Communication immédiate d'informations concernant les menaces et risques potentiels;

¹⁰⁶Pour quelques exemples de la nature usuelle de ces arrangements, voir Office des Nations Unies contre la drogue et le crime, *Good Practices for the Protection of Witnesses in Criminal Proceedings Involving Organized Crime* (New York, 2008), p. 82 à 84.

¹⁰⁷Pour un résumé des différents instruments juridiques européens élaborés, voir Stjepan Gluščić *et al.*, *Protecting Witnesses of Serious Crime: Training Manual for Law Enforcement and Judiciary* (Strasbourg, Council of Europe Publishing, 2006), p. 38 à 48. Voir également Conseil de l'Europe, *The Fight against Terrorism: Council of Europe Standards*, deuxième édition (Strasbourg, Council of Europe Publishing, 2004); et Conseil de l'Europe, mandat du Comité d'experts sur la protection des témoins et des collaborateurs de la justice adopté en mai 2004, disponible sur le site Web du Conseil de l'Europe à l'adresse: www.coe.int.

¹⁰⁸Voir, par exemple, Conseil de l'Europe, Recommandation Rec(2005)9 du Comité des ministres aux États membres relative à la protection des témoins et des collaborateurs de justice, adoptée par le Comité des ministres le 20 avril 2005; voir également le rapport explicatif correspondant de 2005 du Conseil de l'Europe.

- Entraide pour la réinstallation de témoins et leur protection continue¹⁰⁹;
- Protection des témoins qui regagnent un pays étranger pour témoigner, et collaboration pour leur rapatriement dans des conditions de sécurité;
- Utilisation de moyens de communication pour faciliter l'interrogatoire simultané de témoins protégés tout en garantissant les droits de la défense;
- Établissement de mécanismes de communication continue entre les responsables des programmes de protection des témoins;
- Fourniture d'une assistance technique et promotion de l'échange de formateurs et de programmes de formation dans le domaine de la protection des victimes;
- Élaboration d'accords de participation aux coûts des initiatives conjointes de protection des victimes;
- Élaboration d'accords et de protocoles concernant l'échange de détenus appelés à témoigner.

Europol a élaboré à ce sujet deux documents concernant respectivement les Principes fondamentaux de la coopération policière en matière de protection des témoins dans l'Union européenne et les critères communs relatifs à l'application des programmes de protection des témoins. Europol organise également chaque année des programmes de formation concernant la protection des témoins et des informateurs.

Souvent, il peut être très difficile pour de petits États d'offrir une protection efficace aux témoins, ou il peut être de leur intérêt de coopérer pour renforcer leurs capacités dans ce domaine¹¹⁰.

I. Mesures d'exception

Toutes les mesures adoptées par les services de répression pour combattre le terrorisme doivent être conformes à la loi. Or, certaines de ces mesures donnent lieu à des craintes sérieuses quant à leur conformité avec les droits de l'homme. Quelques États ont adopté des mesures d'exception qui sont contestables, comme l'usage d'armes à feu sans avertissement, des assassinats ciblés et des transfèrements de suspects à d'autres pays sans aucune garantie de procédure. Ces "mesures d'exception" ont fait apparaître plus clairement encore la nécessité de veiller à ce que, lorsqu'ils s'emploient à prévenir et à maîtriser le terrorisme, les États respectent l'état de droit, y compris les normes, obligations et principes fondamentaux du droit pénal et du droit international qui définissent les limites des mesures que les États peuvent légitimement adopter pour combattre le terrorisme et les différentes formes de crimes graves auxquels se livrent les terroristes et d'autres groupes de criminels. Les États ne peuvent jamais agir en violation de normes péremptoires du droit international ou du droit international humanitaire.

¹⁰⁹Voir "Protection des témoins", dans Conseil de l'Europe, *Lutte contre la criminalité organisée ...*, p. 15 à 42. La coopération internationale dans ce domaine, comme relevé dans l'étude sur les pratiques optimales suivies à cet égard entreprises par le Conseil de l'Europe, "est extrêmement importante, étant donné que beaucoup d'États membres sont trop petits pour pouvoir garantir la sécurité des témoins menacés qui sont réinstallés à l'intérieur de leurs frontières" (p. 15).

¹¹⁰Les États membres de la Communauté des Caraïbes, par exemple, ont conclu en 1999 un accord portant création d'un programme régional de protection de l'administration de la justice qui met en relief la nécessité de prévenir toute entrave à l'administration de la justice pouvant provenir de l'intimidation ou de l'élimination de témoins, de jurés, d'officiers de justice, d'avocats, de membres du personnel de la police et de membres de personnels associés. Cet accord prévoit également la création d'un centre régional chargé d'administrer le programme de coopération entre les États parties.

Tous les États ont l'obligation positive de faire en sorte que leur territoire ne soit pas utilisé pour le transfèrement de personnes vers des pays où les attendent vraisemblablement la mort ou la torture, y compris en adoptant toutes les mesures possibles pour déterminer s'il y a des raisons de croire que des entités étrangères se livrent à de telles pratiques sur leur territoire.

La responsabilité internationale d'un État peut se trouver engagée si des acteurs étatiques commettent des actes internationalement illicites, fournissent une assistance à un autre État pour la commission d'un acte illicite, donnent leur acquiescement à un tel acte ou ne font rien pour empêcher que de tels actes soient commis sur son territoire. Lorsque de tels actes illicites ont effectivement été commis, l'État doit adopter sans tarder des mesures efficaces pour faire enquête, poursuivre les responsables et veiller à ce que les victimes soient indemnisées comme il convient.

Utilisation d'armes à feu sans avertissement et à vue

Poussés par le désir de se protéger contre le phénomène des attentats suicides, certains pays ont toléré des exceptions à certains droits de l'homme internationalement reconnus. Le Rapporteur spécial sur la promotion des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte contre le terrorisme a manifesté la préoccupation que suscitaient les stratégies auxquelles avaient recours de nombreux États pour élargir les pouvoirs des services de police face aux risques d'attentats suicides. Il a réaffirmé que l'usage des armes à feu par la police doit être réglementé conformément aux normes relatives aux droits de l'homme et à un rigoureux critère de nécessité. L'"excuse de nécessité" invoquée par les agents de police ne s'applique qu'en présence d'un danger imminent.

Dans plusieurs de ses communications avec les gouvernements, le Rapporteur spécial sur les exécutions extrajudiciaires, sommaires ou arbitraires a appelé l'attention sur le refus de plus en plus fréquent de considérer le droit à la vie comme un droit de l'homme ne souffrant pas de dérogation¹¹¹. À son avis, une telle façon d'agir ne fait que substituer à des normes juridiques claires une autorisation mal définie de tirer à vue, ce qui risque de semer la confusion dans l'esprit des personnels des services de répression, de mettre en danger des innocents et de justifier des erreurs tout en éludant les dilemmes véritablement épineux que fait naître la menace terroriste.

Le Code de conduite par les responsables de l'application des lois adopté par l'Assemblée générale dans sa résolution 34/169 du 17 décembre 1979 et les Principes de base sur le recours à la force et l'utilisation des armes à feu par les responsables de l'application des lois¹¹², adoptés par le huitième Congrès des Nations Unies sur la prévention du crime et le traitement des délinquants, mettent en relief en termes succincts le rôle limité que l'utilisation d'armes à feu doit jouer dans toutes les opérations policières. Le principe 9 des Principes de base sur le recours à la force et l'utilisation des armes à feu par les responsables de l'application des lois stipule que les armes à feu ne peuvent être délibérément utilisées, quelles que soient les circonstances, que lorsque cela est rigoureusement inévitable pour protéger la vie humaine. Ces instruments sont applicables aussi dans le

¹¹¹Rapport du Rapporteur spécial sur les exécutions extrajudiciaires, sommaires ou arbitraires (E/CN.4/2006/53, par. 44 à 54).

¹¹²Huitième Congrès des Nations Unies sur la prévention du crime et le traitement des délinquants, La Havane, 27 août-7 septembre 1990: Rapport établi par le Secrétariat (publication des Nations Unies, numéro de vente: F.91.IV.2), chap. I, sect. B.2, annexe.

contexte de la prévention des attaques suicides en tant que forme de terrorisme. Le principe 10 des Principes de base dispose ce qui suit:

Les responsables de l'application des lois doivent se faire connaître en tant que tels et donner un avertissement clair de leur intention d'utiliser des armes à feu, en laissant un délai suffisant pour que l'avertissement puisse être suivi d'effet, à moins qu'une telle façon de procéder ne compromette indûment la sécurité des responsables de l'application des lois, qu'elle ne présente un danger de mort ou d'accident grave pour d'autres personnes ou qu'elle ne soit manifestement inappropriée ou inutile vu les circonstances de l'incident.

Assassinats ciblés

Le droit à la vie ne souffre pas de dérogation, et l'usage d'armes à feu, dans le contexte de la lutte contre le terrorisme, doit être nécessaire et proportionnel. La Commission des droits de l'homme a exprimé sa préoccupation devant les allégations concernant ce qu'il est convenu d'appeler les "assassinats ciblés" de personnes soupçonnées de terrorisme¹¹³. Dans certains cas, cette pratique semble avoir été utilisée en partie comme moyen de dissuasion ou comme châtiment, ce qui permet de douter de leur conformité avec le paragraphe 1 de l'article 6 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, qui stipule que "Le droit à la vie est inhérent à la personne humaine. Ce droit doit être protégé par la loi."

Une enquête approfondie et impartiale doit être ouverte sans tarder dès qu'une exécution extrajudiciaire ou arbitraire est soupçonnée. L'enquête doit tendre à déterminer la cause, les circonstances et la date du décès, la personne responsable et, le cas échéant, les pratiques ou politiques à l'origine de cette exécution. Il doit être procédé à une autopsie appropriée et les enquêteurs devront recueillir et analyser toutes les preuves matérielles et documentaires existantes et des dépositions des témoins. En outre, les gouvernements doivent veiller à ce que les personnes identifiées par l'enquête comme ayant participé à des exécutions extrajudiciaires, arbitraires ou sommaires en un lieu quelconque relevant de leur juridiction soient traduites en justice ou extradées vers d'autres pays disposés à exercer leur juridiction. Ce principe s'applique sans égard à l'identité des auteurs ou des victimes de ces exécutions, au lieu dans lequel ils se trouvent, à leurs nationalités ou au lieu où l'infraction a été commise¹¹⁴.

¹¹³Edward J. Flynn, "Counter-terrorism and human rights: the view from the United Nations", *European Human Rights Law Review*, n° 1, 2005, p. 34.

¹¹⁴Principes relatifs à la prévention efficace des exécutions extrajudiciaires, arbitraires et sommaires et aux moyens d'enquêter efficacement sur ces exécutions (résolution 1989/65 du Conseil économique et social, annexe).

Interdiction des exécutions extrajudiciaires, arbitraires et sommaires (extrait des Principes relatifs à la prévention efficace des exécutions extrajudiciaires, arbitraires et sommaires et aux moyens d'enquêter efficacement sur ces exécutions^a)

“1. Les exécutions extrajudiciaires, arbitraires et sommaires seront interdites par la législation nationale et les gouvernements feront en sorte que de telles exécutions soient considérées comme des délits punissables en vertu de leur droit pénal et frappées de peines appropriées tenant compte de la gravité du délit. Des circonstances exceptionnelles, notamment l'état de guerre ou la menace de guerre, l'instabilité politique à l'intérieur du pays ou toute autre situation d'urgence publique, ne pourront être invoquées comme justification de ces exécutions. De telles exécutions ne devront pas avoir lieu, quelles que soient les circonstances, notamment en cas de conflit armé interne, par suite de l'emploi excessif ou illégal de la force par un agent de l'État ou toute autre personne agissant à titre officiel ou sur l'instigation ou avec le consentement explicite ou tacite d'une telle personne, et dans les situations où il y a décès pendant la détention préventive. Cette interdiction l'emportera sur les décrets publiés par l'exécutif.

2. Afin d'empêcher les exécutions extrajudiciaires, arbitraires et sommaires, les pouvoirs publics exerceront un contrôle rigoureux, notamment en veillant strictement au respect de la voie hiérarchique, sur tous les fonctionnaires responsables de l'arrestation, de la détention provisoire et de l'emprisonnement, ainsi que sur tous les fonctionnaires autorisés par la loi à employer la force et à utiliser les armes à feu.

3. Les pouvoirs publics proscrireont les ordres de supérieurs hiérarchiques ou de services officiels autorisant ou incitant d'autres personnes à procéder à de telles exécutions extrajudiciaires, arbitraires et sommaires. Toute personne a le droit et le devoir de refuser d'exécuter de tels ordres et la formation des responsables de l'application des lois insistera sur les dispositions ci-dessus.

4. Une protection efficace sera assurée par des moyens judiciaires ou autres aux personnes et aux groupes qui seront menacés d'une exécution extrajudiciaire, arbitraire ou sommaire, y compris à ceux qui feront l'objet de menaces de mort.”

^aPrincipes relatifs à la prévention efficace des exécutions extrajudiciaires, arbitraires et sommaires et aux moyens d'enquêter efficacement sur ces exécutions (résolution 1989/65 du Conseil économique et social, annexe), par. 1 à 4.

IV. Rôle des magistrats du parquet

Il importe au plus haut point de poursuivre efficacement les infractions terroristes, où qu'elles soient commises et où que leurs auteurs cherchent refuge, pour éviter que ceux-ci puissent trouver un asile quelconque. Dans le cas de la criminalité internationale ou transnationale et du terrorisme, cela soulève le problème de l'établissement et de l'exercice de la juridiction, des pouvoirs et de l'indépendance du ministère public et de la nécessité de surmonter différents obstacles à la coopération internationale en matière de lutte contre le terrorisme.

Le ministère public a, en matière de lutte contre le terrorisme, un rôle très semblable à celui qu'il joue dans la répression de n'importe quelle infraction pénale. Dans le cas de crimes internationaux ou de toute infraction comportant un aspect transnational, toutefois, la situation se trouve fréquemment compliquée par des problèmes de compétence et divers obstacles à une coopération internationale efficace.

Les deux principales institutions visant à faciliter la coopération internationale entre les magistrats du parquet sont l'extradition et l'entraide judiciaire. Ces mécanismes sont fondés sur différentes bases juridiques, dont des accords et arrangements bilatéraux et multilatéraux. Tous ces mécanismes évoluent rapidement, parallèlement aux nouvelles méthodes et aux nouvelles technologies auxquelles ont recours les criminels. Leur évolution reflète la volonté nouvelle des États de coopérer plus étroitement pour faire face aux menaces croissantes que sont la criminalité organisée, la corruption et le terrorisme¹¹⁵.

A. Indépendance des magistrats du parquet

Pour préserver l'intégrité de la fonction dévolue au ministère public et respecter l'état de droit, les États doivent faire le nécessaire pour garantir l'intégrité et l'indépendance des magistrats du parquet. Les ingérences politiques et autres formes d'immixtion dans l'accomplissement impartial et équitable de leurs fonctions sont absolument incompatibles avec les principes qui sous-tendent l'état de droit.

La qualité de la formation juridique dispensée aux magistrats du parquet varie beaucoup d'un État à l'autre. Comme réitéré dans le préambule des Principes directeurs applicables au rôle des magistrats du parquet, il demeure important pour les États de veiller à ce que ces magistrats possèdent les qualifications professionnelles requises pour l'exercice de leurs fonctions, et ils doivent s'attacher à cette fin à améliorer leurs méthodes de recrutement et leurs programmes de formation juridique et professionnelle et mettre à la disposition des magistrats du parquet tous les moyens nécessaires pour leur permettre de jouer leur rôle dans la lutte contre la criminalité¹¹⁶.

¹¹⁵Y. Dandurand, "Strategies and practical measures to strengthen the capacity of prosecution services in dealing with transnational organized crime, terrorism and corruption", *Crime, Law and Social Change*, vol. 47, nos 4 et 5 (2007), p. 225 à 246; Y. Dandurand, G. Colombo et N. Passas, "Measures and mechanisms to strengthen international cooperation among prosecution services", *Crime, Law and Social Change*, vol. 47, nos 4 et 5 (2007), p. 261 à 289.

¹¹⁶Principes directeurs applicables au rôle des magistrats du parquet (*Huitième Congrès des Nations Unies sur la prévention du crime et le traitement des délinquants, La Havane, 27 août-7 septembre 1990: Rapport établi par le Secrétariat* (publication des Nations Unies, numéro de vente: F.91.IV.2), chap. I, sect. C.26, annexe); disponible à l'adresse: <http://www2.ohchr.org/english/law/pdf/prosecutors.pdf>.

B. Rôle des magistrats du parquet dans la préservation de l'état de droit

Le rôle fondamental des magistrats du parquet varie beaucoup d'un système juridique à l'autre, et tel est également le cas de l'étendue de leurs pouvoirs et de l'autorité dont ils sont investis. En particulier, les magistrats du parquet peuvent jouer un rôle plus ou moins actif dans l'enquête judiciaire, selon les législations nationales, de sorte que leurs relations respectives avec la police peuvent varier d'un pays à l'autre. Dans certains pays, la procédure de poursuites est assurée pour une large part par la police. Parfois, les magistrats du parquet sont élus mais, dans d'autres pays, ils sont nommés.

Le rôle essentiel que les magistrats du parquet sont appelés à jouer dans la préservation de l'état de droit est reflété en partie dans les Principes directeurs applicables au rôle des magistrats du parquet, qui soulignent ce qui suit:

“11. Les magistrats du parquet jouent un rôle actif dans la procédure pénale, y compris l'engagement de poursuites, et, lorsque la loi ou la pratique nationale les y autorise, ils participent aux enquêtes criminelles, supervisent la légalité de ces enquêtes, supervisent l'exécution des décisions des tribunaux et exercent d'autres fonctions en qualité de représentants de l'intérêt public.

12. Les magistrats du parquet exercent leurs fonctions conformément à la loi, en toute équité, de manière cohérente et diligente, respectent et protègent la dignité humaine et défendent les droits de la personne humaine, contribuant ainsi à garantir une procédure régulière et le bon fonctionnement du système de justice pénale¹¹⁷.”

Le ministère public constitue un élément d'importance capitale des efforts déployés par les États pour consolider l'état de droit en veillant à ce que la loi soit appliquée de façon équitable, uniforme, impartiale et efficace. Si le ministère public ne se montre pas résolu à préserver les droits de l'homme et l'état de droit, le système de justice pénale et les institutions étatiques risquent de perdre leur réputation, leur crédibilité et leur autorité morale¹¹⁸.

Les magistrats du parquet jouent également un important rôle de garant de l'état de droit dans la mesure où ils contribuent à combattre l'impunité et veillent à la licéité de l'action de l'État. En s'attaquant à l'impunité en cas de violation des droits de l'homme, quel que soit le niveau, les magistrats du parquet non seulement renforcent le respect de l'état de droit au plan national, mais encore aident à consolider le principe de la primauté du droit au plan international.

Les magistrats du parquet doivent demeurer vigilants et veiller à ce que l'action de la police, du personnel pénitentiaire et des autres services de répression soit licite et respectueuse des droits de l'homme. À cette fin, ils doivent notamment porter à l'attention des tribunaux tout comportement illicite ou corrompu de la part d'agents de l'État ou d'agents investis de fonctions officielles et poursuivre les délinquants pour que leur soient pleinement appliquées les dispositions légales en vigueur. En cas de corruption d'agents publics, les magistrats du parquet ont un rôle particulièrement important et délicat à jouer.

Les effets débilissants de la corruption sur l'état de droit ne sont que trop évidents. La corruption au sein du système de justice lui-même est une question sérieusement

¹¹⁷Ibid., par. 11 et 12.

¹¹⁸Y. Dandurand, “The role of prosecutors in promoting and strengthening the rule of law”, *Crime, Law and Social Change*, vol. 47, n^{os} 4 et 5 (2007), p. 247 à 259.

préoccupante, de même que les incidences de cette corruption sur le respect de l'état de droit et la préservation de l'intégrité de l'enquête et des poursuites pénales. La corruption non seulement affecte la crédibilité et l'efficacité d'un système de justice en un sens général, mais encore compromet la coopération internationale en matière pénale, fait obstacle aux efforts de coordination et met en danger les témoins, les victimes et les officiers de justice. Prévenir la corruption est l'une des plus importantes contributions que les magistrats du parquet puissent apporter à la préservation de l'état de droit et de l'intégrité des institutions sociales et économiques. L'article 15 des Principes directeurs applicables au rôle des magistrats du parquet spécifie que ceux-ci s'attachent dûment à engager des poursuites dans le cas de délits commis par des agents de l'État, notamment des actes de corruption, des abus de pouvoir, des violations graves des droits de l'homme et autres délits reconnus par le droit international et, lorsque la loi ou la pratique nationale les y autorise, à ouvrir une enquête sur de telles infractions.

C. Obligation d'extrader ou de poursuivre

Le principe *aut dedere, aut judicare* impose aux États l'obligation d'extrader ou de poursuivre, comme elle se trouve reflétée expressément dans les instruments mondiaux contre le terrorisme et implicitement dans la résolution 1373 (2001) du Conseil de sécurité. Ce principe reflète l'objectif commun visé par les États dans la lutte contre les formes les plus graves de criminalité et reflète les deux termes de l'alternative qui s'offre à l'État requis lorsque l'extradition d'un individu se trouvant sur son territoire lui est demandée: il doit soit remettre la personne en question à l'État requérant, soit la juger lui-même.

Selon le principe "extrader ou poursuivre", l'État doit affirmer sa juridiction sur des bases plus traditionnelles: le principe de juridiction territoriale, ordinaire ou élargie, notamment aux navires battant son pavillon et aux aéronefs enregistrés sur son territoire, et le principe de nationalité, et en particulier de nationalité active, qui établit la compétence de l'État dont la personne soupçonnée d'avoir commis une infraction est ressortissante, mais aussi passive, lorsque l'État dont la victime est ressortissante est compétent pour poursuivre les délinquants. Enfin, certaines conventions autorisent les États à invoquer une compétence facultative à l'égard d'un délinquant allégué qui réside habituellement sur leur territoire ou si l'infraction affecte des intérêts d'État.

Toutefois, l'obligation de poursuivre ne signifie pas que si, à la suite d'une enquête, il est établi qu'une allégation est dépourvue de fondement, l'affaire doit être soumise à un tribunal. Le pouvoir constitutionnel, les règles de fond et le droit procédural du pays intéressé détermineront dans quelle mesure des poursuites peuvent être entamées. Quoi qu'il en soit, les instruments mondiaux font aux États parties l'obligation de mettre en route une action pénale dès lors qu'il est commis une infraction considérée comme grave par le droit interne.

D. Extradition

L'extradition est la procédure suivant laquelle un État souverain appelé "État requis" accepte de remettre un individu à un autre État souverain, appelé "État requérant", pour que cette personne y soit jugée ou, si elle a déjà été jugée et condamnée, pour qu'elle y purge sa peine.

Selon la règle de double incrimination, l'extradition n'est possible que lorsque l'acte en question est sanctionné par la législation tant de l'État requis que de l'État requérant. La qualification de l'infraction et ses éléments constitutifs n'ont pas à être identiques, à condition que son auteur puisse être sanctionné dans les deux États¹¹⁹. C'est pourquoi la criminalisation des actes terroristes définis et leur incorporation au droit pénal national constituent un élément central des instruments juridiques mondiaux contre le terrorisme.

Comme indiqué ci-dessus, lorsqu'une personne accusée d'avoir commis une infraction terroriste se trouve sur le territoire d'un État partie et que les autorités de celui-ci considèrent que les circonstances le justifient, cet État doit, conformément à sa législation, détenir cette personne et prendre toute autre mesure nécessaire pour pouvoir entamer des poursuites ou une procédure d'extradition, et ce indépendamment de la question de savoir si le crime a été commis sur son territoire et si l'État intéressé a reçu une demande de détention provisoire en attendant que lui soit communiquée une demande officielle d'extradition. Les instruments mondiaux contre le terrorisme ne rendent pas obligatoire l'extradition du délinquant mais prévoient que c'est l'une des démarches qui peuvent être envisagées. L'obligation d'entamer l'action pénale contre l'intéressé entre en jeu s'il est décidé de ne pas l'extrader.

Les États doivent continuer d'étoffer leur réseau de traités et de moderniser leurs traités d'extradition. Fréquemment, les lois nationales relatives à l'extradition doivent être modifiées pour pouvoir mettre en œuvre les traités internationaux pertinents. Lorsqu'un État peut extraditer en l'absence d'un traité, la promulgation d'une loi nationale est souvent utile pour compléter le cadre juridique servant de base au transfèrement de suspects à l'État requérant. L'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime a élaboré une loi type sur l'extradition pour aider les États Membres intéressés à rédiger de telles lois¹²⁰.

Les traités d'extradition les plus récents ont eu tendance à assouplir certains motifs pouvant justifier un refus d'extradition. En outre, le principe de reconnaissance mutuelle apparaît, de plus en plus, comme un moyen de resserrer la coopération judiciaire entre les pays ayant des systèmes juridiques différents et de remplacer des procédures peu maniables par des méthodes plus rapides reconnaissant l'intégrité d'autres systèmes juridiques. Par exemple, la reconnaissance mutuelle de mandats d'arrestation qui peuvent être considérés comme valables et exécutés dans un État autre que celui qui les a émis permet d'accélérer la procédure d'extradition. Plusieurs pays ont conclu des arrangements bilatéraux en vue de faciliter l'extradition.

Un autre exemple est celui du mandat d'arrêt européen, lequel, depuis le début de 2004, a essentiellement remplacé la procédure d'extradition par un système de transfèrement entre les autorités judiciaires des pays participants. Le mandat d'arrêt européen permet d'exécuter le mandat d'arrestation ou de transfèrement d'une personne avec un minimum de formalités en vue de l'ouverture de poursuites pénales, de l'exécution de peines privatives de liberté ou de l'exécution d'ordres de détention.

¹¹⁹Pour un examen des incidences de la règle de double incrimination sur la coopération internationale dans la lutte contre le terrorisme, voir *Guide législatif pour le régime juridique universel contre le terrorisme* (publication des Nations Unies, numéro de vente: F.08.V.9), p. 40.

¹²⁰Traité type d'extradition adopté par l'Assemblée générale dans sa résolution 45/116 du 14 décembre 1990 et révisé par la suite par l'Assemblée dans sa résolution 52/88 du 12 décembre 1997; *Recueil des règles et normes de l'Organisation des Nations Unies en matière de prévention du crime et de justice pénale* (New York, 2006), p. 163 à 173. Voir également les Manuels révisés sur le Traité type d'extradition et sur le Traité type d'entraide judiciaire en matière pénale (E/CN.15/2004/CRP.11), disponible à l'adresse: www.unodc.org/pdf/model_treaty_extradition_revised_manual.pdf.

Meilleures pratiques en matière d'extradition

Le Groupe de travail officieux d'experts sur les meilleures pratiques d'entraide judiciaire en matière d'extradition convoqué par l'UNODC a élaboré une liste de suggestions concrètes concernant les mesures de nature à améliorer l'efficacité des pratiques suivies en matière d'extradition⁹, et il a notamment suggéré:

- De permettre l'extradition en l'absence de traité, lorsqu'il y a lieu;
- D'établir un répertoire des lois et traités en matière d'extradition;
- De veiller à ce que les lois et traités en matière d'extradition soient souples et à jour, y compris en renégociant les traités et en élargissant leur portée lorsqu'il y a lieu;
- De réduire ou d'éliminer les exigences en matière d'authentification ou de certification;
- De permettre le transfèrement temporaire de personnes recherchées à l'État requérant;
- De permettre, avec leur consentement, le transfèrement de personnes recherchées à l'État requérant;
- De réformer et de simplifier les règles conventionnelles relatives à la double incrimination;
- De limiter au strict minimum les infractions pouvant être considérées comme infractions politiques;
- D'assouplir l'interdiction de l'extradition des nationaux;
- De permettre l'annulation de décisions concernant l'octroi de la nationalité, d'une amnistie ou de tout autre statut obtenues irrégulièrement pour faire obstacle à l'extradition;
- De tirer le meilleur parti possible du personnel déployé à l'étranger, y compris les agents de liaison des services de répression et les membres du personnel consulaire;
- De simplifier les processus d'appréciation par les tribunaux et de recours concernant les ordonnances d'extradition, sans porter atteinte aux droits fondamentaux en matière de recours de la personne recherchée.

⁹Rapport du Groupe de travail officieux d'experts sur les meilleures pratiques d'entraide judiciaire en matière d'extradition (Vienne, 2004), p. 8 à 15, disponible à l'adresse: www.unodc.org/pdf/ewg_report_extraditions_2004.pdf.

Les mesures visant à consolider l'état de droit et à promouvoir les droits de l'homme contribuent directement aussi à renforcer la coopération internationale en matière d'extradition. Par exemple, il est plus probable qu'un État sera disposé à coopérer avec un autre s'il a l'assurance que l'accusé dont l'extradition est demandée verra son droit à un procès équitable et à une procédure régulière respecté.

Les Lignes directrices du Conseil de l'Europe sur les droits de l'homme et la lutte contre le terrorisme stipulent expressément que l'extradition ne doit pas être garantie s'il y a de sérieuses raisons de croire que la personne dont l'extradition a été demandée sera soumise à la torture ou à des traitements inhumains ou dégradants ou lorsque cette personne a été l'objet ou risque d'être l'objet d'un déni de justice dans l'État requérant. Dans ce dernier cas, les magistrats du parquet ont un rôle important à jouer dans la mesure où ils ont l'obligation de déterminer s'il existe effectivement un risque de déni de justice ou de torture. Ils doivent également déterminer si la demande d'extradition a été présentée pour poursuivre ou pour châtier l'intéressé en raison de la race, de la religion, de la nationalité ou des opinions politiques de l'intéressé.

Plusieurs des instruments juridiques mondiaux comportent des dispositions semblables. L'article 15 de la Convention internationale pour la répression du financement du terrorisme est un bon exemple: cet article autorise expressément les États à refuser l'extradition

ou l'entraide judiciaire s'ils ont des raisons de croire que l'État requérant a présenté une demande d'extradition pour poursuivre ou punir une personne pour des motifs de discrimination interdits.

Le droit international des réfugiés n'interdit pas l'extradition en vue de l'ouverture de poursuites contre des personnes auxquelles a été accordé le statut de réfugié, et encore moins contre des demandeurs d'asile. Cependant, l'extradition ne doit être accordée qu'après que les formalités applicables ont été remplies et que s'il est établi que l'extradition n'est pas demandée exclusivement ou principalement pour obtenir le transfèrement d'une personne à des fins équivalant en fait à une persécution.

Les instruments mondiaux négociés depuis l'adoption, en 1997, de la Convention internationale pour la répression des attentats terroristes à l'explosif disposent qu'aux fins de l'extradition ou de l'entraide judiciaire aucune des infractions définies ne doit être considérée comme une infraction politique, une infraction liée à une infraction politique ou une infraction inspirée par des motifs politiques. Traditionnellement, le refus d'une coopération internationale pour ces motifs a créé des obstacles à l'extradition et à l'entraide judiciaire concernant les infractions liées au terrorisme, lesquelles sont presque toujours en rapport avec une activité politique ou inspirées par une motivation politique. Il est possible d'éliminer l'exception fondée sur le caractère politique de l'infraction parce qu'il a été prévu des dispositions stipulant qu'un État n'a pas l'obligation de coopérer s'il a de bonnes raisons de croire qu'une demande d'extradition a été présentée dans le but de persécuter une personne pour des motifs liés à sa race, à sa religion, à sa nationalité, à son origine ethnique ou à ses opinions politiques.

Le HCR recommande que le maintien de cette garantie soit obligatoire plutôt que facultatif. Lorsqu'une procédure d'asile est en cours, il est recommandé que l'examen de la demande d'asile soit remis jusqu'à ce que l'examen de la demande d'extradition permette de prendre en pleine connaissance de cause une décision sur le point de savoir si le statut de réfugié doit être refusé à l'intéressé. Si tel est le cas, une décision concernant la demande d'extradition peut être prise sans devoir examiner à nouveau si l'intéressé risque d'être persécuté dans l'État requérant. Si la demande d'asile n'est pas rejetée et s'il est déterminé que l'extradition aurait effectivement pour effet d'exposer l'intéressé à des persécutions, des poursuites dans le pays d'asile constituant, de l'avis du HCR, la démarche la mieux appropriée, sur la base du principe *aut dedere, aut judicare*³⁴.

E. Entraide judiciaire

Avec la mondialisation du crime, les autorités nationales ont de plus en plus besoin de l'aide de leurs homologues d'autres pays pour pouvoir enquêter, poursuivre et châtier les délinquants, en particulier ceux qui ont commis des infractions terroristes de caractère international. Dans sa résolution 1373 (2001), le Conseil de sécurité a décidé que tous les États doivent se prêter mutuellement la plus grande assistance lors des enquêtes criminelles et autres procédures portant sur le financement d'actes de terrorisme ou l'appui dont ces actes ont bénéficié, y compris l'assistance en vue de l'obtention des éléments de preuve qui seraient en leur possession et qui seraient nécessaires à la procédure. Cette disposition lie tous les États, y compris ceux qui n'ont pas ratifié tous les instruments mondiaux contre le terrorisme.

Pour parvenir à cet objectif, les États ont le plus fréquemment recours aux traités bilatéraux et multilatéraux d'entraide judiciaire en matière pénale, indépendamment des

mécanismes informels de coopération existants. Ces instruments facilitent de différentes façons le travail des systèmes de justice pénale. Par exemple, ils permettent aux autorités d'obtenir des éléments de preuve à l'étranger par le biais d'une procédure telle que ces éléments de preuve soient recevables devant les tribunaux nationaux, de citer des témoins à comparaître, de rechercher des individus, d'obtenir la production de documents et d'autres types de preuves et d'émettre des mandats d'arrêt¹²¹.

À l'heure actuelle, les mécanismes de coopération internationale ont tendance à privilégier les arrangements qui:

- Permettent une communication directe entre autorités pénales nationales, y compris les autorités centrales, sans devoir utiliser les voies diplomatiques, afin de transmettre des demandes d'assistance et d'accélérer l'envoi et la signification de pièces de procédure;
- Exigent le respect des formalités et procédures indiquées et des délais fixés par l'État requérant;
- Facilitent l'utilisation transfrontière de matériel technique (à des fins d'observation) et l'interception de communications;
- Autorisent des livraisons surveillées et permettent des enquêtes clandestines à travers les frontières;
- Encouragent la constitution d'équipes d'enquête conjointes;
- Autorisent, dans certaines circonstances, l'audition des témoins par conférence vidéo ou téléphonique;
- Autorisent le transfèrement temporaire de personnes gardées à vue aux fins de l'enquête.

Les infractions définies dans les instruments mondiaux contre le terrorisme ne peuvent pas, aux fins de l'entraide judiciaire, être considérées comme des infractions politiques, comme des infractions liées à des infractions politiques ou des infractions inspirées par des motifs politiques. En conséquence, une demande d'entraide judiciaire fondée sur une telle infraction ne peut pas être refusée pour le seul motif qu'elle se rapporte à une infraction politique, à une infraction liée à une infraction politique ou à une infraction inspirée par des motifs politiques.

Les dispositions relatives à l'entraide judiciaire figurant dans les instruments mondiaux constituent pour les États parties le fondement juridique nécessaire pour transmettre aux autres États parties les informations ou éléments de preuve qu'ils jugent importants pour combattre les infractions terroristes, même si ces autres États n'ont pas formulé de demande d'assistance et ignorent totalement l'existence de ces informations ou de ces preuves. En fait, la résolution 1373 (2001) du Conseil de sécurité fait aux États l'obligation de s'offrir mutuellement cette assistance.

Au plan opérationnel, la désignation d'une autorité chargée de centraliser toutes les demandes d'entraide et d'extradition, qu'elles émanent de l'État intéressé ou qu'elles proviennent d'autres États, peut immensément faciliter la coopération internationale en matière pénale. Ainsi, un État peut coordonner ses propres demandes d'assistance et être

¹²¹Voir le Traité type d'entraide judiciaire en matière pénale (résolution 45/117 de l'Assemblée générale, annexe, et la résolution 53/112 de l'Assemblée, annexe I). Voir également les Manuels révisés sur le Traité type d'extradition et sur le Traité type d'entraide judiciaire en matière pénale. Le texte d'une loi type sur l'entraide judiciaire en matière pénale (2007) est disponible à l'adresse: www.unodc.org/pdf/model_law_on_mutual_assistance.pdf.

prêt à donner suite rapidement aux demandes présentées par d'autres États. De plus en plus, les traités d'entraide judiciaire, comme la Convention contre la criminalité organisée et la Convention contre la corruption, stipulent que les États parties doivent désigner une autorité centrale (généralement le Ministère de la justice) à laquelle puissent être adressées les demandes sans devoir passer par les voies diplomatiques. Néanmoins, le rôle ainsi conféré aux autorités centrales ne doit pas nécessairement être exclusif. Des échanges d'informations et une coopération directs, dans la mesure autorisée par la législation interne, doivent également être encouragés.

À l'issue de la réunion qu'il a tenue à Vienne en décembre 2001 sous les auspices de l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime, le Groupe de travail informel d'experts sur les pratiques optimales en matière d'entraide judiciaire¹²² a recommandé aux États de suivre, pour faciliter l'entraide judiciaire, un certain nombre de pratiques tendant à:

- Réduire au minimum les motifs pour lesquels une assistance peut être refusée (par exemple en cherchant les moyens de minimiser les conséquences du principe *ne bis in idem* comme motif de refus);
- Réduire les motifs limitant l'utilisation d'éléments de preuve reçus à la suite d'une demande d'entraide judiciaire et à rationaliser les motifs pour lesquels ces limites peuvent être imposées;
- Faire en sorte que les demandes soient exécutées conformément aux procédures et formalités spécifiées par l'État requérant pour que le but de la demande puisse être atteint;
- Améliorer la protection des données et des informations de caractère confidentiel;
- Assurer la confidentialité des demandes d'assistance reçues dans tous les cas où cela est possible et, lorsque tel n'est pas le cas, informer l'État requérant que sa demande ne peut pas être tenue confidentielle;
- Veiller à ce que les demandes soient exécutées dans les délais spécifiés par l'État requérant;
- Coordonner les affaires faisant intervenir plusieurs pays entre les autorités compétentes;
- Veiller à ce que le cadre juridique existant ne permette pas, indirectement, à des tierces parties de retarder indûment la coopération ou faire totalement obstacle à l'exécution d'une demande d'assistance pour des motifs de pure forme.

Le Groupe de travail a suggéré que la coopération pourrait être accélérée en utilisant des méthodes autres que les demandes officielles d'entraide judiciaire, comme des mécanismes officiels de communication et de coopération entre les services de police, en particulier si les éléments de preuve nécessaires sont remis volontairement ou sont publiquement disponibles ou bien en constituant des équipes d'enquêtes conjointes habilitées à transmettre directement des demandes officielles d'entraide et à y donner suite.

¹²²Rapport du Groupe de travail informel d'experts sur les pratiques optimales en matière d'entraide judiciaire (Vienne, 2001), disponible à l'adresse: http://www.unodc.org/pdf/lap_mlaeg_report_final.pdf.

Le Groupe de travail a également identifié un certain nombre de mesures concrètes qui pourraient être adoptées pour promouvoir la coopération internationale. Ces mesures tendront notamment à :

- Faire en sorte que les agents étrangers appelés à participer à la coopération internationale connaissent les exigences légales nationales en élaborant des indications, des formulaires simplifiés, des listes de contrôle et des guides de procédure;
- Améliorer la formation des personnels intéressés à l'entraide judiciaire en accordant une assistance technique en cas de besoin, en organisant des séminaires sous l'égide des autorités centrales et en procédant à des échanges de personnels entre autorités compétentes;
- Encourager les contacts personnels directs entre agents publics;
- Encourager l'utilisation des magistrats du siège et du parquet et d'officiers de police de liaison;
- Interpréter de façon souple les conditions auxquelles doit répondre la coopération afin de la faciliter et d'éviter des interprétations rigides;
- Procéder à des consultations avant d'opposer un refus à une demande d'assistance, de la faire tarder ou de la subordonner à des conditions, ainsi que déterminer si le problème identifié peut être surmonté;
- Utiliser les technologies modernes pour accélérer la transmission des demandes;
- Parfaire les compétences linguistiques du personnel des autorités centrales.

La possibilité de transférer une procédure pénale d'un État à un autre est une autre formule intéressante qui permettrait de resserrer la coopération internationale. Une telle procédure peut être utilisée pour améliorer les perspectives d'aboutissement des poursuites, par exemple si un autre État semble mieux à même de mener la procédure à bien. Cette méthode peut être utilisée aussi pour améliorer l'efficacité et l'efficacé des poursuites dans un État qui a décidé de poursuivre le suspect plutôt que de l'extrader. Enfin, il peut s'agir d'une méthode utile pour faciliter les poursuites dans un État et d'améliorer leur efficacité et leurs chances de succès dans les affaires faisant intervenir plusieurs États.

Les États peuvent simplifier la procédure en reconnaissant les ordonnances judiciaires de gel, de saisie et de confiscation du produit d'activités criminelles. Dans l'Union européenne, par exemple, une série de décisions-cadres adoptées en 2001 et en 2003 a établi des règles permettant aux États membres de reconnaître et d'exécuter sur leur territoire une ordonnance de gel émise par une autorité judiciaire d'un autre État membre dans le contexte d'une procédure pénale¹²³.

L'article 8 de la Convention de 1988, l'article 21 de la Convention contre la criminalité organisée et l'article 47 de la Convention contre la corruption contiennent des dispositions autorisant les États parties à transférer le produit d'activités criminelles saisi lorsque ce transfert est dans l'intérêt de la bonne administration de la justice. L'Organisation des

¹²³Décision-cadre 2001/500/JHA du Conseil de l'Union européenne du 26 juin 2001 concernant le blanchiment d'argent, l'identification, le dépistage, le gel ou la saisie et la confiscation des instruments et des produits du crime (*Journal officiel des Communautés européennes*, L 182, 5 juillet 2001); et décision-cadre 2003/577/JHA du Conseil de l'Union européenne du 22 juillet 2003 relative à l'exécution dans l'Union européenne des décisions de gel de biens ou d'éléments de preuve (*Journal officiel de l'Union européenne*, L 196, 2 août 2003). En mai 2005, un cadre régional déployé de coopération internationale dans ces domaines a également été adopté dans le cadre de la Convention du Conseil de l'Europe relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime et au financement du terrorisme (Conseil de l'Europe, *Série des Traités*, n° 198).

Nations Unies a élaboré un traité type sur le transfert de la procédure en matière pénale¹²⁴.

F. Renforcement de mécanismes nationaux de coopération internationale

Les responsables du système de justice pénale et les décideurs doivent sans cesse s'employer à mettre leurs institutions mieux à même de collaborer au plan international, notamment en adoptant des mesures visant à:

- Élaborer des politiques nationales en matière de coopération internationale;
- Veiller à ce que les traités bilatéraux, régionaux et multilatéraux pertinents soient ratifiés et actualisés selon que de besoin;
- Revoir et renforcer leur droit procédural pour veiller à ce qu'il facilite, ou tout au moins n'entrave pas, la coopération internationale;
- Revoir et améliorer le cadre juridique national pour y incorporer des mesures de nature à faciliter l'entraide judiciaire et la coopération entre les services de répression, comme prévu par les traités internationaux ou accords multilatéraux;
- Renforcer la capacité des institutions et des organismes existants d'établir et d'utiliser des demandes d'entraide judiciaire ou d'information et d'y répondre;
- Élaborer des procédures en vue de faciliter l'entraide judiciaire en matière pénale;
- Revoir et améliorer leurs cadres juridiques nationaux pour rendre possible l'extradition dans tous les cas prévus par les traités auxquels l'État est partie et veiller à ce que les infractions appropriées puissent donner lieu à extradition, et pour permettre à l'État d'établir sa juridiction pénale à l'égard de ces infractions;
- Élaborer des politiques et des procédures d'application internationales afin de faciliter l'échange et l'analyse d'informations et la protection d'informations confidentielles reçues dans le cadre de tels échanges;
- Mettre en place différents mécanismes en vue de faciliter la coopération internationale entre les différentes institutions intéressées, y compris les autorités centrales et les magistrats et officiers de police de liaison dans les domaines du détachement et de l'échange de magistrats du parquet et de membres du personnel des services de répression, ainsi que de faciliter le fonctionnement des réseaux de collaboration et les échanges d'informations;
- Renforcer la capacité des autorités de coopérer au plan international pour protéger les victimes, les indemniser du préjudice subi et, en cas de besoin, faciliter leur rapatriement dans des conditions de sécurité.

¹²⁴Résolution 45/118 de l'Assemblée générale, annexe.

V. Rôle du barreau

En consacrant la justice en tant que droit fondamental de la personne humaine, la Déclaration universelle des droits de l'homme reflète les principes clefs que sont l'égalité au regard de la loi, la présomption d'innocence, le droit à un procès équitable public devant un tribunal indépendant et impartial et toutes les garanties nécessaires à la défense des personnes accusées d'une infraction pénale. L'article 14 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques stipule quelles sont les garanties minimales d'un procès équitable: le droit de toute personne d'être jugée sans retard injustifié, le droit à ce que sa cause soit entendue équitablement et publiquement par un tribunal compétent, indépendant et impartial établi par la loi, le droit de se défendre en personne ou par un conseil de son choix, le droit d'être informée, si elle n'est pas assistée par un conseil, de son droit de faire ainsi assister, le droit de se voir affecter un conseil d'office, gratuitement, dans tous les cas où les intérêts de la justice l'exigent, et le droit de se voir accorder un délai et des moyens suffisants pour préparer sa défense et communiquer avec le conseil de son choix. L'Ensemble de principes pour la protection de toutes les personnes soumises à une forme quelconque de détention ou d'emprisonnement stipule que toute personne détenue a le droit de se faire assister par un conseil, tandis que l'Ensemble de règles minima pour le traitement des détenus¹²⁵ recommande que les détenus puissent se faire assister par un conseil en attendant le prononcé du jugement.

Ces instruments reconnaissent le droit de toute personne de se faire assister par un conseil lorsque leurs droits fondamentaux à la liberté et à la vie sont en jeu. Les Principes de base relatifs au rôle du barreau¹²⁶ adoptés par le huitième Congrès des Nations Unies pour la prévention du crime et le traitement des délinquants stipulent, dans leur premier principe, que toute personne peut faire appel à un avocat de son choix pour protéger et faire valoir ses droits et pour la défendre à tous les stades d'une procédure pénale.

En outre, les Principes de base relatifs au rôle du barreau imposent aux gouvernements et aux professions juridiques l'obligation de faire en sorte que toute personne, sans discrimination d'aucune sorte, puisse avoir accès aux services d'un avocat afin de garantir ainsi la jouissance du droit à l'égalité au regard de la loi. Les États sont tenus, comme corollaire logique, d'accorder une aide juridique aux accusés indigents. Cependant, on ne saurait méconnaître la question de la capacité de l'État d'instituer de tels systèmes d'aide juridique. Dans beaucoup d'États, l'assistance d'un conseil est obligatoire dans les affaires passibles de la peine capitale ou de longues peines d'emprisonnement.

Comme indiqué ci-dessous, l'article 14 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques garantit le droit de toute personne accusée d'avoir commis une infraction d'être jugée en sa présence et de se défendre elle-même ou par l'entremise d'un conseil de son choix. Elles ont également le droit, si elles ne sont pas assistées par un conseil, d'être informées de leur droit d'obtenir une assistance juridique. Lorsque les intérêts de la justice l'exigent, elles sont en droit de recevoir gratuitement l'assistance d'un conseil.

¹²⁵Premier Congrès des Nations Unies pour la prévention du crime et le traitement des délinquants, Genève, 22 août-3 septembre 1955: rapport préparé par le Secrétariat (publication des Nations Unies, numéro de vente: F.1956.IV.4), annexe I.A; et résolution 2076 (LXII) du Conseil économique et social.

¹²⁶Principes de base relatifs au rôle du barreau (Huitième Congrès des Nations Unies pour la prévention du crime et le traitement des délinquants, La Havane, 27 août-7 septembre 1990: rapport préparé par le Secrétariat (publication des Nations Unies, numéro de vente: F.91.IV.2), chap. I, sect. B.3, annexe).

Le droit de se faire assister par un conseil

Le droit des personnes inculpées d'une infraction pénale de se faire assister par un conseil est indissociable du droit à un procès équitable ou est un droit fondamental reconnu par la Déclaration universelle des droits de l'homme, par le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (article 14) et par les conventions et traités régionaux relatifs aux droits de l'homme, y compris la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales^a (article 6) ou la Convention américaine relative aux droits de l'homme (article 8) et la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples^b (article 7).

Le principe 1 des Principes de base relatifs au rôle du barreau stipule que toute personne peut faire appel à un avocat de son choix pour protéger et faire valoir ses droits et pour la défendre à tous les stades d'une procédure pénale. Le principe 5 dispose que les pouvoirs publics veillent à ce que toute personne, lorsqu'elle est arrêtée ou mise en détention ou lorsqu'elle est accusée d'un crime ou d'un délit, soit informée sans délai, par l'autorité compétente, de son droit à être assistée par un avocat de son choix. Le principe 6 prévoit que toute personne a droit "chaque fois que l'intérêt de la justice l'exige, à l'assistance d'un avocat commis d'office, ayant une expérience et des compétences suffisantes au vu de la nature de l'infraction, dont les services seront gratuits si elle n'a pas les moyens de les rémunérer". Aux termes du principe 7, toute personne arrêtée ou détenue, qu'elle fasse ou non l'objet d'une inculpation pénale, pourra communiquer promptement avec un avocat et en tout cas dans un délai de 48 heures à compter de son arrestation ou de sa mise en détention.

Le principe 2 des Principes de base relatifs au rôle du barreau dispose que les pouvoirs publics prévoient des procédures efficaces et des mécanismes adéquats permettant à toute personne vivant sur leur territoire et soumise à leur juridiction, sans distinction d'aucune sorte, ni discrimination fondée sur la race, la couleur, l'origine ethnique, le sexe, la langue, la religion, les opinions politiques ou autres, l'origine nationale ou sociale, la fortune, la naissance ou la situation économique ou autre d'avoir effectivement et dans des conditions d'égalité accès aux services d'un avocat. Selon le principe 3, les pouvoirs publics prévoient des fonds et autres ressources suffisantes permettant d'offrir des services juridiques aux personnes les plus démunies et, le cas échéant, à d'autres personnes défavorisées. Les associations professionnelles d'avocats doivent collaborer à l'organisation et à la fourniture des services, moyens et ressources pertinents. La nécessité de garantir la confidentialité des communications entre l'avocat et son client est indispensable à l'exercice du droit de toute personne de se faire assister par un conseil. Le principe 8 des Principes de base relatifs au rôle du barreau dispose que toute personne arrêtée ou détenue ou emprisonnée doit pouvoir recevoir la visite d'un avocat, s'entretenir avec lui et le consulter sans retard, en toute discrétion, sans aucune censure ni interception, et disposer du temps et des moyens nécessaires à cet effet. Ces consultations peuvent se dérouler à portée de vue, mais non à portée d'ouïe, de responsables de l'application des lois. De même, aux termes du principe 22, les pouvoirs publics doivent veiller à ce que toutes les communications et les consultations entre les avocats et leurs clients, dans le cadre de leurs relations professionnelles, restent confidentielles.

^aNations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 213, n° 2889.

^bNations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 1520, n° 26363.

A. Le principe de l'égalité des armes

L'une des prémices fondamentales du droit de toute personne d'être assistée par un conseil est le principe de l'égalité des armes. Ce concept reflète l'idée que les deux parties doivent être traitées de manière à se trouver, en matière de procédure, sur un pied d'égalité pendant le procès et aient la même possibilité de faire valoir leurs arguments¹²⁷. Ainsi, chacune des parties doit se voir accorder une possibilité raisonnable de présenter sa cause, dans des conditions qui ne la placent pas dans une situation nettement désavantagée par rapport à la partie adverse.

¹²⁷Voir les arrêts rendus par la Cour européenne des droits de l'homme dans les affaires *Ofner et Hopfinger* c. *Autriche* (requêtes n°s 524/59 et 617/59).

Dans un procès pénal, lorsque le ministère public a derrière lui le pouvoir de l'État, le principe de l'égalité des armes est une garantie essentielle du droit de se défendre. Ce principe garantit que la défense ait une possibilité raisonnable de préparer et de présenter son dossier sur un pied d'égalité avec le ministère public. Il englobe le droit de se voir accorder un délai et des moyens raisonnables pour préparer la défense, y compris grâce à la divulgation par le ministère public, des preuves à charge¹²⁸. L'égalité des armes comprend également le droit d'être assisté par un conseil, le droit de citer et d'interroger des témoins et le droit d'être présent lors du procès. Ce principe serait violé si, par exemple, l'accusé ne pouvait pas avoir accès aux informations nécessaires pour préparer sa défense, ne pouvait interroger les experts ou était exclu d'une audience en appel à laquelle le Procureur se trouverait présent.

La difficulté tient à la nécessité de concilier les exigences légitimes de confidentialité visant à protéger l'anonymat de certains informateurs et la sécurité des sources de renseignements, d'une part, et le droit de l'accusé à un procès équitable, de l'autre. Il ressort de la pratique de la jurisprudence que les tribunaux reconnaissent la nécessité pour le ministère public de protéger l'anonymat de certains témoins et le caractère confidentiel de certaines informations. Cela est particulièrement évident dans les affaires impliquant des terroristes et des organisations terroristes. Cependant, accorder carte blanche à l'État à cet égard ne manquerait pas de nuire aux garanties d'un procès équitable. L'approche appropriée consiste pour le tribunal, au vu des motifs invoqués par le ministère public, à déterminer au cas par cas si les droits de la défense doivent être ainsi limités.

Notification du droit d'être assisté par un conseil de son choix

Tout accusé, même s'il s'agit d'un terroriste, doit être informé de son droit d'être assisté par un conseil¹²⁹. Ce droit s'applique que l'inculpé ait ou non été arrêté ou détenu avant le procès. Cette information, pour qu'elle soit utile dans la pratique, doit être fournie suffisamment avant le procès pour donner à l'inculpé le temps de préparer sa défense. L'accusé doit généralement pouvoir être assisté par un conseil de son choix en raison de la place qu'occupe la confiance entre l'avocat et son client¹³⁰. Cependant, l'accusé n'a pas le droit illimité de choisir son conseil, surtout si c'est l'État qui rémunère ses services.

B. Droit à une assistance juridique

Si une personne accusée ne peut pas se faire représenter par un conseil de son choix, il peut lui en être assigné un d'office. Aux termes du paragraphe 3 *d* de l'article 14 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, le droit d'être assisté par un conseil nommé d'office ne prend naissance que dès lors que le tribunal détermine que les intérêts de la justice l'exigent. Cette décision doit être fondée principalement sur la gravité de l'infraction et les questions en jeu, y compris la peine dont l'infraction visée est passible et la complexité de l'affaire. En outre, l'État est tenu d'assigner un conseil d'office à

¹²⁸Voir, par exemple, l'affaire *Foucher c. France*, arrêt du 18 mars 1997 de la Cour européenne des droits de l'homme.

¹²⁹Voir les Principes de base relatifs au rôle du barreau, principe 5; Statut du Tribunal international chargé de poursuivre les personnes présumées responsables de violations graves du droit international humanitaire commises sur le territoire de l'ex-Yougoslavie depuis 1991, article 21, paragraphe 4 *d*; Statut de Rome de la Cour pénale internationale (Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 2187, n° 38544), article 55, paragraphe 2 *c*. Voir aussi le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, article 14, paragraphe 3 *d*.

¹³⁰Voir le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, article 14, paragraphe 3 *d*; et les Principes de base relatifs au rôle du barreau, principe 1.

l'accusé dès lors que deux conditions sont remplies¹³¹: si les intérêts de la justice l'exigent et si l'accusé n'a pas les moyens de rémunérer lui-même un avocat.

C. Mesures d'exception

Le droit d'avoir accès à un avocat est aussi important pour la jouissance du droit à un procès équitable que pour la jouissance du droit à la liberté. La possibilité d'avoir rapidement accès à un avocat constitue un aspect central de l'administration de la justice et de poursuites efficaces des délinquants. Il s'agit donc d'un élément essentiel des garanties du droit à un procès équitable. L'accusé, s'il n'a pas accès à un avocat, peut se voir priver, dans la pratique, de son droit à un procès équitable. Le droit d'avoir accès à un avocat signifie également que les communications avec celui-ci doivent être confidentielles. Par exemple, si la confidentialité de ces communications n'est pas garantie, le détenu pourra hésiter à se plaindre de mauvais traitements. Néanmoins, pour être efficace, la lutte contre le terrorisme peut parfois justifier certaines restrictions aux droits de la défense, en particulier en ce qui concerne l'accès à un conseil et les communications avec celui-ci, l'accès du conseil au dossier et la recevabilité de dépositions anonymes.

Les restrictions ainsi apportées aux droits de la défense doivent être rigoureusement proportionnelles à leur objet, et des mesures doivent être adoptées afin de compenser ces restrictions et protéger les intérêts de l'inculpé afin de sauvegarder le caractère équitable de la procédure et faire en sorte que les droits de procédure ne soient pas vidés de toute substance¹³².

Le droit des personnes emprisonnées ou détenues de communiquer avec leur conseil est extrêmement important: il s'agit d'un droit fondamental directement lié aux droits de la défense¹³³.

Droit des personnes emprisonnées ou détenues de communiquer avec leur conseil

Le principe 18 de l'Ensemble de principes pour la protection de toutes les personnes soumises à une forme quelconque de détention ou d'emprisonnement stipule ce qui suit:

- Toute personne détenue ou emprisonnée doit être autorisée à communiquer avec son avocat et à le consulter.
- Toute personne détenue ou emprisonnée doit disposer du temps et des facilités nécessaires pour s'entretenir avec son avocat.
- Le droit de la personne détenue ou emprisonnée de recevoir la visite de son avocat, de le consulter et de communiquer avec lui sans délai ni censure et en toute confiance ne peut faire l'objet d'aucune suspension ni restriction en dehors de circonstances exceptionnelles, qui seront spécifiées par la loi ou les règlements pris conformément à la loi, dans lesquelles une autorité judiciaire ou autre l'estimera indispensable pour assurer la sécurité et maintenir l'ordre.
- Les entretiens entre la personne détenue ou emprisonnée et son avocat peuvent se dérouler à portée de la vue, mais non à portée de l'ouïe, d'un responsable de l'application des lois.
- Les communications entre une personne détenue ou emprisonnée et son avocat, mentionnées dans le présent principe, ne peuvent être retenues comme preuves contre la personne détenue ou emprisonnée, sauf si elles se rapportent à une infraction continue ou envisagée.

¹³¹Pacte international relatif aux droits civils et politiques, article 14, paragraphe 3 *d*.

¹³²Lignes directrices du Comité des ministres du Conseil de l'Europe sur les droits de l'homme et la lutte contre le terrorisme (A/57/313, annexe I).

¹³³Voir, par exemple, l'arrêt du 5 juillet 2001 de la Cour européenne des droits de l'homme, *Erdem c. Allemagne*.

D'autres mesures spéciales sont parfois envisagées pour concilier le droit d'être assisté par un conseil et les exigences particulières découlant de la nécessité de prévenir les actes de terrorisme. Il peut y avoir lieu, dans certains cas, d'envisager d'établir un système de vérification des références et des antécédents des avocats qui seront autorisés à consulter certains dossiers ou certaines informations, ou bien d'établir en consultation avec le barreau une liste d'avocats qui ont reçu l'information requise, l'autorisation de sécurité ou l'une et l'autre pour pouvoir s'acquitter efficacement de leurs fonctions et défendre dans des circonstances et face à des obstacles difficiles certaines personnes accusées d'actes de terrorisme. Les avocats de la défense doivent également avoir les moyens d'obtenir des mesures spéciales de protection pour eux-mêmes et pour les témoins (profanes ou experts) dont la déposition est nécessaire pour pouvoir défendre efficacement leurs clients.

VI. Rôle de la magistrature

Les tribunaux jouent un rôle capital dans la promotion de l'état de droit, de sorte qu'il est indispensable de protéger l'indépendance de la magistrature. Le droit d'être jugé par un tribunal compétent, indépendant et impartial est garanti par l'article 10 de la Déclaration universelle des droits de l'homme et l'article 14 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, ainsi que par des conventions et traités régionaux comme la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales¹³⁴ (article 6), la Convention américaine relative aux droits de l'homme (article 8) et la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples¹³⁵ (article 7). Une magistrature indépendante, impartiale, honnête et compétente est indispensable si l'on veut que la primauté du droit soit respectée et que le public ait confiance dans les institutions.

La Déclaration universelle des droits de l'homme stipule que toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement et publiquement par un tribunal indépendant et impartial (article 10) et est présumée innocente jusqu'à ce que sa culpabilité ait été légalement établie au cours d'un procès public où toutes les garanties nécessaires à sa défense lui auront été assurées (article 11). En outre, les Principes fondamentaux relatifs à l'indépendance de la magistrature adoptés par le septième Congrès des Nations Unies sur la prévention du crime et le traitement des délinquants disposent que les juges doivent pouvoir agir sans ingérence d'aucune sorte et sans être l'objet de pressions ou de menaces indues, doivent être rémunérés comme il convient et doivent être dotés des moyens nécessaires pour s'acquitter de leurs fonctions¹³⁶. Bien que cette série de principes n'ait pas force de loi, elle n'en constitue pas moins un modèle pour les parlements de tous les pays, qui sont encouragés à les incorporer à leurs constitutions nationales et à leur droit interne.

Les Principes fondamentaux relatifs à l'indépendance de la magistrature portent notamment sur la liberté d'expression et d'association; les qualifications, la sélection et la formation des juges, les conditions d'emploi et d'inamovibilité; et les moyens disciplinaires, la suspension et la révocation des juges. De nombreux pays ont officiellement adopté ces principes fondamentaux et rendent compte périodiquement à l'Organisation des Nations Unies des progrès accomplis dans ce domaine et des problèmes rencontrés, demandant parfois une assistance dans des domaines comme la formation juridique ou le suivi des procédures¹³⁷.

Le présent chapitre traite plus en détail de la question de l'indépendance, de l'impartialité et de l'intégrité de la magistrature et de leur importance du point de vue des droits de

¹³⁴Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 213, n° 2889.

¹³⁵Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 1520, n° 26363.

¹³⁶Principes fondamentaux relatifs à l'indépendance de la magistrature Basic (*Septième Congrès des Nations Unies sur la prévention du crime et le traitement des délinquants*, Milan, 26 août-6 septembre 1985: rapport préparé par le Secrétariat (publication des Nations Unies, numéro de vente: F.86.IV.1), chap. I, sect. D.2, annexe).

¹³⁷Voir les procédures visant à mettre en œuvre efficacement les Principes fondamentaux relatifs à l'indépendance de la magistrature (résolution 1989/60 du Conseil économique et social, annexe) et les Principes de Bangalore sur la déontologie judiciaire (E/CN.4/2003/65, annexe, disponible à l'adresse: www.unodc.org/pdf/crime/corruption/judicial_group/Bangalore_principles.pdf); voir également Office des Nations Unies contre la drogue et le crime, *Commentaire des Principes de Bangalore sur la déontologie judiciaire* (2007), disponible à l'adresse: www.unodc.org/documents/corruption/publications_unodc_commentary-e.pdf.

l'accusé à un procès équitable. Il évoque également les garanties de procédure qui doivent être appliquées par les tribunaux, ainsi que la question de la sécurité des tribunaux.

A. Indépendance, impartialité et intégrité de la magistrature

Les pouvoirs qu'accordent à la magistrature la constitution et toutes les autres lois d'habilitation pertinentes dictent directement le rôle de la magistrature et la nature de ses relations avec les autres ordres de l'État. La source des pouvoirs d'administrer la justice se trouve non seulement dans la loi, y compris le Code pénal et le Code de procédure pénale, mais aussi dans les règles qui sont promulguées, souvent par les tribunaux eux-mêmes, avec le concours de représentants d'autres éléments du système de justice pénale. En l'absence de tels pouvoirs, la magistrature peut définir ses fonctions dans ses décisions et ses opinions, mais cette situation tend à être l'exception. Ces décisions et opinions constituent le principal fondement juridique des cadres et des organisations qui régissent le comportement et la conduite des juges (par exemple le conseil de la magistrature).

Une analyse détaillée s'impose pour déterminer si le cadre juridique existant est de nature à promouvoir l'indépendance et l'intégrité de la magistrature ou au contraire sape ces valeurs fondamentales en accordant un pouvoir de tutelle à son égard à un autre ordre de l'État. Ce débat est fréquent dans le contexte des tribunaux d'exceptions et des tribunaux militaires.

Les Principes fondamentaux relatifs à l'indépendance de la magistrature énoncent dans leurs principes 1 à 7 les conditions indispensables à cette indépendance. L'une des principales conditions est que l'indépendance de la magistrature doit être garantie par l'État et consacrée par la constitution ou la législation nationale.

Si l'on veut que la magistrature soit indépendante, les juges doivent être nommés sur la base de critères clairement définis et d'un processus transparent garantissant que les nominations soient fonction du mérite et que toutes les personnes remplissant les conditions requises aient la même possibilité d'être nommées. Des dispositions doivent être prises aussi pour garantir l'inamovibilité des juges et leur assurer une rémunération appropriée, et des ressources adéquates doivent être mises à la disposition du système judiciaire pour lui permettre d'opérer efficacement, à l'abri de contraintes injustifiées.

Les magistrats doivent régler les affaires dont ils sont saisis impartialement, d'après les faits et conformément à la loi, sans restrictions et sans être l'objet d'influences, d'incitations, de pressions, de menaces ou d'interventions indues, directes ou indirectes, de la part de qui que ce soit ou pour quelque raison que ce soit. Les magistrats ont le pouvoir exclusif de décider si une affaire dont ils sont saisis relève de leur compétence. Ils doivent être à l'abri de toute intervention injustifiée ou ingérence dans la procédure judiciaire, y compris dans la nomination des juges, par le législateur et par l'exécutif.

L'État ne peut pas porter atteinte à la compétence des tribunaux ordinaires en créant des tribunaux qui ne suivent pas les procédures légales établies. Toute personne accusée a le droit d'être jugée par les juridictions ordinaires selon les procédures légales établies. Il peut être prévu d'autres procédures, comme des commissions de la vérité et des commissions spéciales, mais il ne peut pas être créé de juridictions ad hoc. Ces institutions doivent être dûment établies par la loi et doivent répondre aux garanties minimales prévues par le droit international. Les magistrats ont le pouvoir et l'obligation de veiller à ce que les

débats judiciaires se déroulent équitablement et à ce que les droits des parties soient respectés.

Indépendance de la magistrature

- “1. L'indépendance de la magistrature est garantie par l'État et énoncée dans la Constitution ou la législation nationales. Il incombe à toutes les institutions, gouvernementales et autres, de respecter l'indépendance de la magistrature.
2. Les magistrats règlent les affaires dont ils sont saisis impartialement, d'après les faits et conformément à la loi, sans restrictions et sans être l'objet d'influences, d'incitations, de pressions, de menaces ou d'interventions indues, directes ou indirectes, de la part de qui que ce soit ou pour quelque raison que ce soit.
3. Les magistrats connaissent de toute affaire judiciaire et ont le pouvoir exclusif de décider si une affaire dont ils sont saisis relève de leur compétence telle qu'elle est définie par la loi.
4. La justice s'exerce à l'abri de toute intervention injustifiée ou ingérence, et les décisions des tribunaux ne sont pas sujettes à révision. Ce principe est sans préjudice du droit du pouvoir judiciaire de procéder à une révision et du droit des autorités compétentes d'atténuer ou de commuer des peines imposées par les magistrats, conformément à la loi.
5. Chacun a le droit d'être jugé par les juridictions ordinaires selon les procédures légales établies. Il n'est pas créé de juridictions n'employant pas les procédures dûment établies conformément à la loi afin de priver les juridictions ordinaires de leur compétence.
6. En vertu du principe de l'indépendance de la magistrature, les magistrats ont le droit et le devoir de veiller à ce que les débats judiciaires se déroulent équitablement et à ce que les droits des parties soient respectés.
7. Chaque État Membre a le devoir de fournir les ressources nécessaires pour que la magistrature puisse s'acquitter normalement de ses fonctions.”

Principes fondamentaux relatifs à l'indépendance de la magistrature, articles 1 à 7.

B. Indépendance et impartialité des tribunaux

Le droit d'être jugé par un tribunal indépendant et impartial est un aspect d'importance capitale d'une procédure régulière, et le Comité des droits de l'homme a affirmé qu'il s'agit d'un droit de caractère absolu qui ne souffre aucune exception¹³⁸. L'article 10 de la Déclaration universelle des droits de l'homme garantit le droit de toute personne d'être jugée par un tribunal indépendant et impartial. De même, le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, au paragraphe 1 de son article 14, dispose ce qui suit:

Tous sont égaux devant les tribunaux et les cours de justice. Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement et publiquement par un tribunal compétent, indépendant et impartial, établi par la loi, qui décidera soit du bien-fondé de toute accusation en matière pénale dirigée contre elle, soit des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil. Le huis clos peut être prononcé pendant la totalité ou une partie du procès soit dans l'intérêt des bonnes mœurs, de l'ordre public ou de la sécurité nationale dans une société démocratique, soit lorsque l'intérêt de la vie privée des parties en cause l'exige, soit encore dans la mesure où le tribunal l'estimera absolument nécessaire lorsqu'en raison des circonstances particulières de

¹³⁸Comité des droits de l'homme, *González del Río c. Pérou*, Communication du Comité des droits de l'homme n° 263/1987 (CCPR/C/46/D/263/1987), par. 5.2.

l'affaire la publicité nuirait aux intérêts de la justice; cependant, tout jugement rendu en matière pénale ou civile sera public, sauf si l'intérêt de mineurs exige qu'il en soit autrement ou si le procès porte sur des différends matrimoniaux ou sur la tutelle des enfants.

En outre, le paragraphe 2 de l'article 14 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques dispose que toute personne accusée d'une infraction pénale est présumée innocente jusqu'à ce que sa culpabilité ait été légalement établie.

Ces dernières années, les organes des Nations Unies qui s'occupent des droits de l'homme ont exprimé leur vive préoccupation devant des recours à des tribunaux militaires et à d'autres tribunaux d'exception dans le contexte de la lutte contre le terrorisme. Ces organes ont souligné que, même face à une situation d'urgence, le droit à un procès équitable doit être respecté. Le Rapporteur spécial sur l'indépendance des magistrats et du barreau a lancé des appels pressants et publié des déclarations dans plusieurs affaires concernant des allégations de terrorisme¹³⁹. Le Rapporteur spécial et le Groupe de travail sur les détentions arbitraires se sont dits préoccupés par le recours à des tribunaux militaires et des commissions militaires spéciales pour juger des étrangers soupçonnés d'entretenir des liens avec une organisation terroriste, notamment pour ce qui est du respect du principe de l'égalité au regard de la loi et du droit à un procès équitable, de la sélection des membres de ces commissions et de ces tribunaux et de procédures de recours contraires au principe de l'indépendance de la magistrature¹⁴⁰.

Dans son observation générale n° 13 relative à l'administration de la justice, le Comité des droits de l'homme a déclaré que le recours à des tribunaux militaires pour juger des civils peut beaucoup compromettre le droit à un procès équitable: "Très fréquemment, la raison qui a conduit à la création de tels tribunaux est le désir d'appliquer des procédures exceptionnelles qui ne répondent pas aux normes habituelles de la justice ... Les civils ne devraient être jugés par de tels tribunaux que dans des circonstances tout à fait exceptionnelles et dans des conditions qui respectent véritablement toutes les garanties stipulées à l'article 14 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques¹⁴¹".

Le Comité des droits de l'homme a souligné que les critères qui sont à la base d'un procès équitable énoncés à l'article 14 du Pacte international s'appliquent tout autant aux tribunaux militaires qu'aux tribunaux ordinaires. Un élément particulièrement important est que ces tribunaux doivent satisfaire aux critères d'indépendance et d'impartialité. Le Comité, relevant que des civils étaient jugés par des tribunaux militaires dans certains pays, a fait observer que des civils ne devraient être jugés par de tels tribunaux que dans des circonstances tout à fait exceptionnelles et dans des conditions répondant pleinement à toutes les garanties stipulées à l'article 14.

Désignation de magistrats ou de tribunaux investis de compétences spéciales

D'aucuns font valoir qu'il est indispensable d'établir des tribunaux investis de compétences spéciales, surtout pour connaître d'affaires de terrorisme. Bien que cela puisse

¹³⁹E/CN.4/2004/60/Add.1.

¹⁴⁰E/CN.4/2004/3.

¹⁴¹Comité des droits de l'homme, observation générale n° 13 relative à l'égalité au regard de la loi et au droit à un procès équitable et public devant un tribunal indépendant établi par la loi (art. 14), disponible à l'adresse: <http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrc/comments.htm>.

être une démarche risquée, les procédures pénales nationales peuvent être adaptées jusqu'à un certain point sans aller jusqu'à créer des tribunaux spéciaux. Dans de nombreux pays, les tribunaux ordinaires se sont parfois vus confier une juridiction ou un mandat spécial dicté essentiellement par la nature des crimes à réprimer. On peut par exemple centraliser certaines affaires en constituant un groupe de magistrats qui seront chargés de connaître de certains types d'affaires et qui pourront ainsi acquérir des compétences particulières, notamment dans les affaires de terrorisme. Divers types d'affaires impliquant des groupes terroristes peuvent être centralisés dans certaines régions du pays pour qu'un groupe de juges (ainsi que de magistrats du parquet et de conseils de la défense) puissent se spécialiser. La centralisation des affaires et la spécialisation de certains magistrats peuvent également faire plus facilement échec à différentes tentatives d'entraves à l'administration de la justice et protéger les intéressés contre tout risque d'intimidation ou de représailles.

C. Sécurité des tribunaux

Très fréquemment, des terroristes ont cherché à faire obstacle à la justice en menaçant des magistrats du siège ou du parquet ou d'autres officiers de justice ou en cherchant à intimider, voire en attaquant, des jurés et des témoins. Si les juges et le personnel judiciaire ne sont pas protégés comme il convient, il est également impossible pour les tribunaux de fonctionner efficacement ou de rendre équitablement la justice lorsqu'ils sont victimes de menaces ou de menaces potentielles de groupes terroristes ou de leurs partisans. De même, l'action pénale risque d'être paralysée si le système judiciaire ne peut pas protéger tous les participants contre des mesures d'intimidation et de représailles. Or, le système de justice pénale ne peut s'attaquer efficacement aux actes de terrorisme que s'il peut véritablement garantir la sécurité des juges, des magistrats du parquet et des membres du personnel judiciaire ainsi que des jurés, des témoins et de toutes les autres personnes appelées à participer à l'audience.

VII. La détention: problèmes et défis

Les personnes accusées de crimes terroristes sont souvent emprisonnées, parfois longtemps, en attendant l'issue d'une enquête ou l'ouverture du procès. Il est rare que ces personnes soient libérées sous caution, et elles sont généralement emprisonnées séparément, de manière à ne pas avoir de contacts avec le reste des détenus. Fréquemment, les circonstances exigent de limiter les contacts avec le monde extérieur ou avec leurs complices potentiels. Quoi qu'il en soit, toutes les personnes privées de liberté du chef d'activités terroristes doivent dans toutes les circonstances être traitées dans le respect de leur dignité inhérente et des droits de l'homme.

“Toute personne privée de sa liberté est traitée avec humanité et avec le respect de la dignité inhérente à la personne humaine.”

Pacte international relatif aux droits civils et politiques, article 10.

Il a été élaboré un grand nombre de normes internationales visant à garantir la protection des droits fondamentaux des détenus et à faire en sorte que l'objectif prioritaire de leur détention soit leur réinsertion sociale. Ces normes sont notamment l'Ensemble de règles minima pour le traitement des détenus, l'Ensemble de principes pour la protection de toutes les personnes soumises à une forme quelconque de détention ou d'emprisonnement, l'Ensemble de règles minima des Nations Unies concernant l'administration de la justice pour mineurs (Règles de Beijing)¹⁴², les Règles des Nations Unies pour la protection des mineurs privés de liberté¹⁴³, et le Code de conduite pour les responsables de l'application des lois¹⁴⁴, pour ne citer que quelques-uns des nombreux documents internationaux et régionaux élaborés dans ce domaine.

Il peut s'avérer nécessaire, pour combattre le terrorisme, d'ajuster à certains égards les régimes pénitentiaires usuels, à condition toutefois que les modifications introduites soient licites et que leur application soit sujette à l'appréciation des tribunaux. Les stratégies antiterroristes peuvent conduire à modifier sur certains points le régime pénitentiaire normal, étant entendu que les modifications ainsi introduites doivent être licites et que leur application doit être soumise à l'appréciation des tribunaux. C'est ainsi que la directive XI des Lignes directrices du Conseil de l'Europe sur les droits de l'homme et la lutte contre le terrorisme stipule ce qui suit:

“Les impératifs de la lutte contre le terrorisme peuvent exiger que le traitement d'une personne privée de liberté pour activités terroristes fasse l'objet de restrictions plus importantes que celles touchant d'autres détenus en ce qui concerne notamment:

- i) la réglementation des communications et la surveillance de la correspondance, y compris entre l'avocat et son client;
- ii) le placement des personnes privées de liberté pour activités terroristes dans des quartiers spécialement sécurisés;

¹⁴²Résolution 40/33 de l'Assemblée générale, annexe.

¹⁴³Résolution 45/113 de l'Assemblée générale, annexe.

¹⁴⁴Résolution 34/169 de l'Assemblée générale, annexe.

iii) la dispersion de ces personnes à l'intérieur du même établissement pénitentiaire ou dans différents établissements pénitentiaires, à condition qu'il y ait rapport de proportionnalité entre le but poursuivi et la mesure prise.”

A. Détention provisoire

L'Ensemble de règles minima pour le traitement des détenus contient une section pertinente consacrée aux personnes en détention provisoire (règles 84 à 93). Ces directives, dont doivent s'inspirer les autorités pénitentiaires, régissent les conditions de détention provisoire, les privilèges auxquels peuvent prétendre les personnes en détention provisoire et l'accès à l'assistance d'un conseil.

Dans toutes les prisons, les personnes en détention provisoire doivent être traitées comme une catégorie privilégiée de détenus et pouvoir porter leurs propres habits, recevoir des aliments de l'extérieur, avoir accès à leurs propres médecins, obtenir des lectures et de quoi écrire et recevoir des visites régulières de leur conseil ainsi qu'une assistance pour préparer leur défense.

La détention provisoire devrait être une mesure adoptée en dernier ressort dans le seul but de protéger la société ou de garantir la présence à l'audience d'une personne accusée d'un crime grave. La durée de la détention provisoire doit être maintenue au minimum et doit être déduite de toute peine pouvant en définitive être imposée.

L'article 10 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques stipule clairement que les inculpés et les condamnés doivent être détenus séparément et que les personnes en détention provisoire doivent faire l'objet d'un traitement distinct correspondant à leur statut de personnes n'ayant fait l'objet d'aucune condamnation.

Les individus qui sont capturés dans le contexte d'opérations militaires et qui sont accusés d'une infraction terroriste doivent être traités conformément aux troisième et quatrième Conventions de Genève, qui contiennent des dispositions réglementant le régime de détention¹⁴⁵. La troisième Convention de Genève contient une série détaillée de règles définissant les traitements et les conditions matérielles de détention qui doivent être réservés aux membres de forces armées faits prisonniers. La protection que ces règles accordent aux prisonniers de guerre est parfois refusée à ceux qu'il est convenu d'appeler des “combattants illégaux”, qui se voient refuser le statut de prisonniers de guerre. Or, une telle politique risque d'ébranler le pilier le mieux connu et le plus solide du système humanitaire international¹⁴⁶. Si les combattants illégaux sont considérés comme des civils, ils doivent être traités conformément à la quatrième Convention de Genève relative à la protection des civils en temps de guerre. La Convention n'accorde aucune immunité aux civils qui ont commis des crimes graves et n'interdit pas de les juger, pour autant que ce soit dans le cadre de procès équitables.

Accès à un conseil

Tout détenu doit pouvoir se faire assister par un conseil. Selon l'Ensemble de principes pour la protection de toutes les personnes soumises à une forme quelconque de détention

¹⁴⁵Voir la discussion concernant le droit international humanitaire au chapitre III du présent *Manuel*.

¹⁴⁶Hans-Peter Gasser, “Acts of terror, ‘terrorism’ and international humanitarian law”, *International Review of the Red Cross*, vol. 84, n° 847 (2002), p. 568.

ou d'emprisonnement, tout détenu doit être sans tarder informé de ses droits et se voir accorder une occasion raisonnable de les exercer.

Comme indiqué ci-dessus, les personnes soupçonnées d'activités terroristes en détention provisoire ont droit à ce que la licéité de leur détention soit revue périodiquement par un tribunal, et l'accès à un conseil peut les aider à faire valoir ce droit.

B. Conditions de détention et de garde à vue

Comme indiqué ci-dessus, le Pacte international relatif aux droits civils et politiques stipule que toutes les personnes privées de liberté doivent être traitées avec humanité et avec le respect de la dignité inhérente à la personne humaine¹⁴⁷. Pour que les détenus soient traités avec humanité, les politiques et les législations nationales concernant le régime pénitentiaire doivent être conformes aux nombreuses normes internationales qui ont été élaborées pour garantir la protection des droits des détenus. Ces normes sont notamment l'Ensemble de règles minima pour le traitement des détenus et l'Ensemble de principes pour la protection de toutes les personnes soumises à une forme quelconque de détention ou d'emprisonnement.

C. Traitements ou châtiments cruels ou inhumains

L'article premier de la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants contient une définition internationalement convenue de ce qu'il faut entendre par "torture":

“Le terme “torture” désigne tout acte par lequel une douleur ou des souffrances aiguës, physiques ou mentales, sont intentionnellement infligées à une personne aux fins notamment d’obtenir d’elle ou d’une tierce personne des renseignements ou des aveux, de la punir d’un acte qu’elle ou une tierce personne a commis ou est soupçonnée d’avoir commis, de l’intimider ou de faire pression sur elle ou d’intimider ou de faire pression sur une tierce personne, ou pour tout autre motif fondé sur une forme de discrimination quelle qu’elle soit, lorsqu’une telle douleur ou de telles souffrances sont infligées par un agent de la fonction publique ou tout autre personne agissant à titre officiel ou à son instigation ou avec son consentement exprès ou tacite. Ce terme ne s’étend pas à la douleur ou aux souffrances résultant uniquement de sanctions légitimes, inhérentes à ces sanctions ou occasionnées par elles.”

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

Pacte international relatif aux droits civils et politiques, article 7.

Les éléments constitutifs essentiels de la torture, telle que celle-ci est définie à l'article premier de la Convention contre la torture, sont le fait d'infliger une douleur ou des souffrances physiques ou mentales graves par des autorités étatiques ou avec leur consentement ou leur acquiescement, dans un but spécifique comme l'obtention de renseignements, une punition ou une intimidation.

¹⁴⁷Pacte international relatif aux droits civils et politiques, article 10, paragraphe 1.

Les traitements ou châtiments cruels, inhumains ou dégradants constituent également des concepts définis en droit qui désignent des mauvais traitements qui ne sont pas nécessairement infligés dans un but spécifique, mais qui ont pour objet de mettre des individus dans une situation équivalant à de mauvais traitements. Le fait d'exposer une personne à une situation dont il y a des raisons de penser qu'elle constitue des mauvais traitements engage la responsabilité de son auteur comme s'il avait lui-même infligé ces mauvais traitements. Un traitement dégradant peut constituer un acte ayant pour effet d'infliger une douleur ou des souffrances moins sévères que celles qui résultent de la torture ou de traitements cruels ou inhumains et se traduit habituellement par une humiliation de la victime. Les éléments constitutifs essentiels de mauvais traitements n'équivalent pas à une torture se trouvent par conséquent réduits par le fait d'exposer délibérément une personne à une douleur ou à des souffrances aiguës physiques ou mentales, à l'instigation d'autorités étatiques ou avec leur consentement ou leur acquiescement.

L'article 11 de la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants stipule que tout État partie exerce une surveillance systématique sur les règles, instructions, méthodes et pratiques d'interrogatoire et sur les dispositions concernant la garde et le traitement des personnes arrêtées, détenues ou emprisonnées de quelque façon que ce soit sur tout territoire sous sa juridiction, en vue d'éviter tout cas de torture.

L'article 12 de la Convention dispose que tout État partie veille à ce que les autorités compétentes procèdent immédiatement à une enquête impartiale chaque fois qu'il y a des motifs raisonnables de croire qu'un acte de torture a été commis sur tout territoire sous sa juridiction.

Aux termes de l'article 13 de la Convention, tout État partie assure à toute personne qui prétend avoir été soumise à la torture sur tout territoire sous sa juridiction le droit de porter plainte devant les autorités compétentes dudit État, qui procéderont immédiatement et impartialement à l'examen de sa cause. Des mesures seront prises pour assurer la protection du plaignant et des témoins contre tout mauvais traitement ou toute intimidation en raison de la plainte déposée ou de toute déposition faite.

Plusieurs garanties fondamentales doivent être respectées d'emblée pour protéger les droits que la loi reconnaît à un détenu et pour le mettre à l'abri de la torture et de mauvais traitements:

- Le droit du détenu d'informer immédiatement un proche ou une autre personne de son choix de sa situation¹⁴⁸.
- Le droit d'avoir immédiatement accès à un avocat¹⁴⁹.
- Le droit du détenu de subir à tout moment un examen médical et de consulter un médecin, de préférence de son choix, indépendamment de tout examen médical officiel¹⁵⁰.

¹⁴⁸Ensemble de règles minima pour le traitement des détenus, règle 92; Ensemble de principes pour la protection de toutes les personnes soumises à une forme quelconque de détention ou d'emprisonnement, principe 16.

¹⁴⁹Ensemble de principes pour la protection de toutes les personnes soumises à une forme quelconque de détention ou d'emprisonnement, principe 17.

¹⁵⁰Ensemble de règles minima pour le traitement des détenus, règle 91; Ensemble de principes pour la protection de toutes les personnes soumises à une forme quelconque de détention ou d'emprisonnement, principe 24; Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants, *Deuxième rapport général sur les activités du Comité européen pour la prévention de la torture* portant sur la période allant du 1^{er} janvier au 31 décembre 1991 (Strasbourg, Conseil de l'Europe, 1992), disponible à l'adresse: www.cpt.coe.int/en/annual/rep-02.htm; Conseil de l'Europe, Recommandation Rec(2001)10 du Comité des ministres aux États membres relative au Code européen de déontologie policière, article 57.

- Le droit de comparaître “sans tarder” devant un magistrat pour qu’il soit statué sur la légalité de la détention et sur son maintien¹⁵¹.
- Le droit de tout détenu d’être informé immédiatement des raisons de son arrestation et des droits que lui reconnaît la loi, dans une langue qu’il comprend¹⁵².

Autres normes internationales pertinentes

Indépendamment du droit international relatif aux droits de l’homme et du droit régissant les conflits armés, il a été élaboré un très grand nombre de règles et de normes visant à protéger toutes les personnes détenues contre la torture et les autres formes de mauvais traitements. Bien qu’elles ne soient pas en elles-mêmes juridiquement contraignantes, ces normes reflètent les conditions convenues que doivent respecter tous les États et peuvent constituer un important point de référence pour les magistrats du siège et du parquet. Ces normes sont notamment celles qui sont reflétées dans les instruments suivants :

- Ensemble de règles minima pour le traitement des détenus (1957, amendé en 1977)
- Déclaration sur la protection de toutes les personnes contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants (1975)
- Code de conduite pour les responsables de l’application des lois (1979)
- Principes d’éthique médicale applicables au rôle du personnel de santé, en particulier des médecins, dans la protection des prisonniers et des détenus contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants (1982)
- Déclaration des principes fondamentaux de justice relatifs aux victimes de la criminalité et aux victimes d’abus de pouvoir (1985)
- Principes fondamentaux relatifs à l’indépendance de la magistrature (1985)
- Ensemble de règles minima des Nations Unies concernant l’administration de la justice pour mineurs (Règles de Beijing) (1985)
- Ensemble de principes pour la protection de toutes les personnes soumises à une forme quelconque de détention ou d’emprisonnement (1988)
- Principes relatifs à la prévention efficace des exécutions extrajudiciaires, arbitraires et sommaires et aux moyens d’enquêter efficacement sur ces exécutions (1989)
- Principes fondamentaux relatifs au traitement des détenus (1990)
- Principes de base relatifs au rôle du barreau (1990)
- Principes directeurs applicables au rôle des magistrats du parquet (1990)
- Règles des Nations Unies pour la protection des mineurs privés de liberté (1990)
- Principes relatifs au recours à la force et aux armes à feu par les responsables de l’application des lois (1990)
- Principes sur la protection des personnes atteintes de maladie mentale et amélioration des soins de santé mentale (1991)
- Déclaration sur la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées (1992)
- Principes relatifs aux moyens d’enquêter efficacement sur la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants (Protocole d’Istanbul) (1999)

¹⁵¹Ensemble de principes pour la protection de toutes les personnes soumises à une forme quelconque de détention ou d’emprisonnement, principe 11. L’expression “sans tarder” n’a pas été définie de façon précise, mais un délai de 72 heures est fréquemment considéré comme le maximum, et tel est le délai maximal établi par l’article 125 *bis* du Code de procédure pénale type (projet, 30 mai 2006).

¹⁵²Ensemble de principes pour la protection de toutes les personnes soumises à une forme quelconque de détention ou d’emprisonnement, principes 10, 13 et 14.

Enquêtes sur la torture

Protocole d'Istanbul

La Commission des droits de l'homme, dans sa résolution 2000/43, et l'Assemblée générale, dans sa résolution 55/89, ont appelé l'attention des gouvernements sur les Principes relatifs aux moyens d'enquêter efficacement sur la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants (Protocole d'Istanbul) et ont vivement encouragé les gouvernements à considérer ces Principes comme pouvant utilement contribuer à combattre la torture.

"1. Toute enquête efficace sur la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants (ci-après dénommés "torture ou autres mauvais traitements") visant à établir la réalité des faits a notamment pour objet:

- a) D'élucider les faits, d'établir et de reconnaître la responsabilité des particuliers et de l'État envers les victimes et leur famille;
- b) De déterminer les mesures nécessaires pour éviter que ces faits ne se reproduisent;
- c) De faciliter les poursuites ou, le cas échéant, les sanctions disciplinaires contre ceux dont l'enquête a établi la responsabilité, et de mettre en évidence la nécessité pour l'État d'accorder pleine réparation, notamment de verser une indemnité juste et adéquate et de fournir des soins médicaux et des moyens de réadaptation.

2. Les États doivent veiller à ce que toute plainte ou information alléguant des actes de torture ou des mauvais traitements fasse promptement l'objet d'une enquête approfondie. Même en l'absence d'une plainte formelle, une enquête doit être ouverte s'il existe d'autres indications donnant à penser qu'on se trouve en présence de cas de torture ou de mauvais traitements. Les enquêteurs doivent être compétents et impartiaux et indépendants vis-à-vis des suspects et de l'organe qui les emploie. Ils doivent être habilités à prendre connaissance des résultats des enquêtes menées par des experts médicaux impartiaux ou par d'autres experts ou à ordonner de telles enquêtes. Les enquêtes doivent être menées selon des méthodes qui répondent aux normes professionnelles les plus exigeantes et leurs conclusions doivent être rendues publiques.

3. a) L'autorité chargée de l'enquête doit être en mesure et a l'obligation d'obtenir tous les renseignements nécessaires à l'enquête. Les enquêteurs doivent disposer de toutes les ressources budgétaires et techniques dont ils ont besoin pour travailler efficacement. Ils ont aussi le pouvoir d'obliger à comparaître et à témoigner toute personne agissant à titre officiel dont on suppose qu'elle est impliquée dans des actes de torture ou des mauvais traitements. Il en va de même en ce qui concerne les témoins. À cette fin, l'autorité chargée de l'enquête est habilitée à citer les témoins à comparaître, y compris les fonctionnaires en cause, et à exiger que des preuves soient fournies.

b) Les victimes présumées de torture ou de mauvais traitements, les témoins, les personnes chargées de l'enquête et leur famille doivent jouir d'une protection contre la violence, les menaces de violence ou toute autre forme d'intimidation qui peut être liée à l'enquête. Les personnes éventuellement impliquées dans des actes de torture ou des mauvais traitements doivent être écartées de toute fonction leur permettant d'exercer une autorité, directe ou indirecte, sur les plaignants, les témoins et leur famille ainsi que sur les personnes chargées de l'enquête.

4. Les victimes présumées de torture ou de mauvais traitements et leurs représentants légaux sont informés de toute audition qui pourrait être organisée, ont la possibilité d'y assister et ont accès à toute information touchant l'enquête; ils peuvent produire d'autres éléments de preuve.

5. a) Lorsque les procédures d'enquête établies sont inadéquates, soit que les compétences techniques ou l'impartialité nécessaires fassent défaut, soit que l'on se trouve en présence d'abus apparemment systématiques ou pour toute autre raison grave, les États veillent à ce que l'enquête soit confiée à une commission d'enquête indépendante ou menée selon une procédure similaire. Les membres de la commission sont choisis pour leur impartialité, leur compétence et leur indépendance personnelles reconnues. Ils doivent, en particulier, être indépendants vis-à-vis des suspects et des institutions ou organes qui les emploient. La commission a tout pouvoir pour obtenir tout renseignement nécessaire à l'enquête et mène celle-ci conformément aux présents principes.

b) Un rapport écrit est établi dans un délai raisonnable; il doit notamment indiquer la portée de l'enquête, décrire les procédures et méthodes utilisées pour apprécier les éléments de preuve et contenir des conclusions et recommandations fondées sur les faits établis et le droit applicable. Sitôt

achevé, le rapport est rendu public. Il expose en détail les événements constatés et les éléments de preuve sur lesquels s'appuient ces constatations et précise le nom des témoins ayant déposé, à l'exception de ceux dont l'identité n'a pas été révélée aux fins de leur protection. L'État répond dans un délai raisonnable au rapport d'enquête et, le cas échéant, indique les mesures à prendre pour y donner suite.

6. a) Les experts médicaux intervenant dans des enquêtes sur la torture ou les mauvais traitements doivent satisfaire en tout temps aux normes éthiques les plus exigeantes et, en particulier, doivent, avant de procéder à tout examen, obtenir que les intéressés consentent en connaissance de cause. Cet examen doit être conforme aux règles établies de la pratique médicale. En particulier, il doit se faire en privé sous le contrôle de l'expert médical et en dehors de la présence d'agents de la sécurité et autres fonctionnaires.
- b) L'expert médical élabore sans retard un rapport écrit détaillé."

Résolution 55/89 de l'Assemblée générale, annexe, par. 1 à 6.

D. Sécurité et sûreté des détenus

Par "sécurité" des prisonniers, on entend l'obligation qu'ont les services pénitentiaires d'empêcher que les détenus ne s'échappent en utilisant à cette fin différents moyens: murs, barreaux, serrures, clefs, grilles, détecteurs de mouvements, autres dispositifs électroniques et mesures de protection du périmètre. Par "sûreté" des détenus, on entend l'obligation qu'ont ces services de maintenir l'ordre dans les prisons et protéger les détenus vulnérables. Les mesures de sûreté appliquées dans les prisons doivent reposer sur un régime disciplinaire qui soit équitable et juste. Les procédures de sécurité et de sûreté comprennent également des procédures appropriées d'évaluation et de classement, de perquisitions et autres.

Les personnes soupçonnées de terrorisme peuvent se trouver dans une situation très différente de celle des autres détenus et, fréquemment, des mesures exceptionnelles de sécurité peuvent être justifiées. Un classement approprié des détenus sur la base d'une évaluation des risques constitue l'une des principales mesures que doivent adopter les autorités pénitentiaires pour garantir la sûreté et la sécurité dans les prisons. Les mesures de sécurité appliquées aux prisonniers doivent être le minimum nécessaire pour qu'ils puissent continuer d'être détenus dans des conditions sûres.

Des mesures de protection spéciales doivent parfois être adoptées pour garantir la sûreté des détenus et des prisonniers soupçonnés d'activités ou de complots terroristes. À cette fin, il faut fréquemment les séparer des autres prisonniers ou les isoler.

Sécurité et sûreté des témoins et des informateurs en prison

Certaines mesures de sûreté et de protection spéciales s'imposent lorsqu'un témoin ou un informateur est détenu. Les témoins qui sont incarcérés peuvent être particulièrement vulnérables, et leur protection soulève des problèmes particuliers pour les autorités¹⁵³, le plus commun étant la présence d'autres détenus qui ont intérêt à ce qu'ils ne déposent pas ou qui peuvent eux-mêmes intimider les témoins ou leur nuire. Il n'est généralement

¹⁵³S. Cooley, *Jailhouse Witness Protection Task Force: Final Report* (Los Angeles, District Attorney's Office, 2004).

pas indiqué de détenir des témoins protégés avec les autres détenus car cela crée des risques de violence, de menaces et d'intimidation. Cela vaut non seulement pendant l'incarcération mais aussi pendant le transport à l'audience et lors du séjour dans les locaux de garde à vue des tribunaux.

Par ailleurs, il faut examiner soigneusement les risques que peut courir la sûreté des témoins dans le contexte des communications avec le monde extérieur, par exemple par téléphone ou par lettre. Les défaillances des systèmes de gestion de l'information, dans l'établissement pénitentiaire ou au niveau des tribunaux, peuvent beaucoup aggraver les risques que courent les témoins protégés. De dangereuses erreurs peuvent également se produire par suite d'un manque de communication entre les autorités pénitentiaires et les spécialistes d'autres services qui sont également responsables de la protection des témoins.

L'intimidation, surtout indirecte, des témoins protégés qui sont détenus peut être très difficile à détecter, et il faut souvent adopter des mesures pour protéger leurs familles¹⁵⁴. Dans certains cas, la corruption ou l'intimidation du personnel pénitentiaire peut introduire un élément de risque majeur pour la sécurité des témoins détenus. Il faut donc souvent limiter le nombre d'agents qui ont des contacts avec les détenus protégés et qui ont accès aux informations les concernant. Dans certains cas, il peut être nécessaire, pour protéger des témoins détenus, de les transférer dans une autre province, un autre État ou un autre pays, après avoir conclu à cette fin les accords voulus.

Dans certains pays, les autorités pénitentiaires ont établi des quartiers spéciaux pour les témoins protégés où sont appliquées des mesures de sécurité particulières et où les détenus sont mieux logés. Il est également possible de loger et de transporter séparément les témoins qui peuvent se trouver en danger. En outre, comme les témoins protégés doivent purger leur peine dans des circonstances plus dures que cela serait autrement le cas, leur situation doit être prise particulièrement en considération lorsque doit être adoptée une décision concernant leur mise en liberté surveillée ou leur libération. Parfois, des dispositions spéciales doivent être prises concernant leur supervision après leur mise en liberté surveillée ou avec mise à l'épreuve. Les témoins protégés qui purgent une peine de prison doivent recevoir des assurances claires concernant les mesures qu'il est proposé de prendre pour assurer leur protection après leur libération.

E. Transfèrement des détenus et prisonniers

La communauté internationale s'est penchée dans divers contextes sur la question du transfèrement des détenus et du traitement des détenus étrangers. En 1985, le septième Congrès des Nations Unies sur la prévention du crime et le traitement des délinquants a adopté l'Accord type sur le transfèrement de détenus étrangers et des recommandations relatives au traitement des détenus étrangers¹⁵⁵. Dans le contexte de la lutte contre le terrorisme, la question du transfèrement des détenus en vue de faciliter les enquêtes et la répression des crimes terroristes se pose également.

¹⁵⁴Australie, Parliamentary Joint Committee on the National Crime Authority, *Witness Protection* (Canberra, Australian Government Publishing Service, 1988), p. xiii.

¹⁵⁵Accord type sur le transfèrement de détenus étrangers et recommandations relatives au traitement des détenus étrangers (*septième Congrès des Nations Unies pour la prévention du crime et le traitement des délinquants, Milan, 26 août-6 septembre 1985: rapport préparé par le Secrétariat* (publication des Nations Unies, numéro de vente: F.86.IV.1), chap. I, sect. D.1, annexes I et II).

La Convention internationale pour la répression des attentats terroristes à l'explosif¹⁵⁶ ainsi que la Convention internationale pour la répression du financement du terrorisme traitent du transfèrement de personnes détenues ou purgeant une peine. Ainsi, "toute personne détenue ou purgeant une peine sur le territoire d'un État Partie dont la présence est requise dans un autre État Partie à des fins de témoignage ou d'identification ou en vue d'apporter son concours à l'établissement des faits dans le cadre d'une enquête ou de poursuites relatives aux infractions visées [dans les articles pertinents des deux Conventions] peut faire l'objet d'un transfert"¹⁵⁷, à condition que les conditions ci-après soient réunies: ladite personne y consent librement et en toute connaissance de cause et les autorités compétentes des deux États concernés y consentent, sous réserve des conditions qu'elles peuvent juger appropriées.

Aux fins de cette procédure, l'État vers lequel le transfert est effectué a le pouvoir et l'obligation de garder l'intéressé en détention, sauf demande ou autorisation contraire de l'État à partir duquel la personne a été transférée. En outre, l'État vers lequel le transfert est effectué doit s'acquitter sans retard de l'obligation de remettre l'intéressé à la garde de l'État à partir duquel le transfert a été effectué conformément à ce qui aura été convenu au préalable ou à ce que les autorités compétentes des deux États auront autrement décidé. En outre, l'État en question ne peut exiger de l'État à partir duquel le transfert est effectué qu'il engage une procédure d'extradition pour que l'intéressé lui soit remis.

Il est prévu différentes garanties. Il doit notamment être tenu compte de la période que l'intéressé a passée en détention dans l'État vers lequel il a été transféré aux fins du décompte de la peine à purger dans l'État à partir duquel il a été transféré. De plus, à moins que l'État à partir duquel une personne doit être transférée en vertu de la Convention ne donne son accord, ladite personne, quelle que soit sa nationalité, ne peut pas être poursuivie ni détenue ou soumise à d'autres restrictions à sa liberté de mouvement sur le territoire de l'État vers lequel elle a été transférée à raison d'actes ou de condamnations antérieures à son départ du territoire à partir duquel elle a été transférée.

Le transfert doit toujours être légal et être assorti des garanties de procédure nécessaires pour protéger les droits des intéressés. Les obligations qu'impose aux États l'article 7 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques leur interdit d'expulser, de transférer ou de déplacer un détenu si cela peut l'exposer au risque de tortures ou de traitements ou châtiments inhumains ou dégradants.

Dans le contexte de la lutte antiterroriste, certains États ont eu recours à des assurances diplomatiques, à des mémorandums d'accord et à d'autres formes d'accords diplomatiques pour justifier la remise ou un transfert irrégulier de personnes soupçonnées d'activités terroristes vers des pays où elles risquent fort d'être soumises à la torture ou à d'autres graves violations des droits de l'homme.

Dans son avis sur les obligations légales internationales des États membres du Conseil de l'Europe concernant les lieux de détention secrets et le transport interétatique de prisonniers, la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) a souligné ce qui suit:

"L'évaluation de la réalité du risque doit être effectuée très rigoureusement. Elle dépendra des circonstances, et il s'agira d'évaluer les risques susceptibles d'être violés

¹⁵⁶Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 2149, n° 37517.

¹⁵⁷Convention internationale pour la répression des attentats terroristes à l'explosif, article 13; Convention internationale pour la répression du financement du terrorisme, article 16.

et la situation dans l'État destinataire. Les assurances diplomatiques qui sont généralement fournies par l'État demandeur afin d'exclure tout manquement aux droits de l'homme sur son territoire après que l'extradition ou la déportation ont eu lieu peuvent être appropriées en ce qui concerne les risques d'application de la peine de mort ou les violations du droit à un procès équitable, car ces risques peuvent être contrôlés de manière satisfaisante dans la plupart des cas. En revanche, en ce qui concerne le risque de torture, la surveillance est impossible à pratiquer dans la plupart des cas concevables. N'oublions pas en effet que même après une condamnation dans une affaire pénale, un État peut vouloir torturer un prisonnier pour obtenir des informations. Parallèlement, il est irréaliste d'être responsable d'une personne extradée pendant toute la vie de celle-ci¹⁵⁸.

Cette situation soulève la question de la valeur des assurances diplomatiques. Ces arrangements, en eux-mêmes, ne constituent pas une protection suffisante contre la torture ou d'autres graves violations des droits de l'homme. Toutefois, comme le fait observer la Commission de Venise, l'acceptation de telles assurances est en principe l'expression de la bonne foi et de la confiance mutuelles qui doivent régner entre États amis. Toutefois, pour que ces assurances soient suffisantes pour que l'État intéressé s'acquitte dûment des obligations qui lui incombent, leurs termes doivent être dépourvus d'équivoque et refléter l'étendue de l'obligation qui lie juridiquement l'État qui les donne.

F. Détention préventive

Ces dernières années, on a maintes fois entendu parler, dans le contexte de la lutte contre le terrorisme, de cas dans lesquels des personnes ont été détenues longtemps sans jamais être accusées d'une infraction spécifique, sans pouvoir avoir accès à un avocat ou comparaître devant un tribunal ni obtenir des informations sur les raisons de leur arrestation et de leur détention. Le Comité des droits de l'homme a sévèrement critiqué ces pratiques. Dès 1982, il a publié une observation générale concernant la licéité de la détention préventive: "Si l'on a recours à la détention dite préventive pour des raisons de sécurité publique, elle doit être contrôlée par ces mêmes dispositions, c'est-à-dire ne doit pas être arbitraire, et elle doit être fondée sur des motifs et des procédures établies par la loi, des informations sur les raisons de cette détention doivent être données, les motifs de la détention doivent être soumis à l'appréciation des tribunaux et l'intéressé doit avoir lieu à réparation si ses droits ont été violés¹⁵⁹".

La plupart des formes de détention préventive et d'internement administratif en l'absence d'ordonnance judiciaire sont contraires aux droits fondamentaux de la personne humaine¹⁶⁰.

Les garanties qui font partie inhérente du système de justice pénale sont fréquemment ignorées dans le cas de l'internement administratif et de la détention préventive. Pour

¹⁵⁸Conseil de l'Europe, Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise), Avis sur les obligations légales internationales des États membres du Conseil de l'Europe concernant les lieux de détention secrets et le transport interétatique de prisonniers, adopté à la soixante-sixième session plénière, Venise, 17-18 mars 2006.

¹⁵⁹Comité des droits de l'homme, observation générale n° 8 relative au droit à la liberté et à la sécurité de la personne (art. 9), par. 4, disponible à l'adresse: <http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrc/comments.htm>.

¹⁶⁰Edward J. Flynn, "Counter-terrorism and human rights ...", p. 40. Voir également Ben Power, "Preventative detention of terrorist suspects: a review of the law in Australia, Canada and the United Kingdom", document établi en vue de la vingt et unième Conférence internationale de la Société internationale pour la réforme du droit pénal, Vancouver, Canada, 22-26 juin 2007, p. 2.

que l'internement administratif ne soit pas contraire aux principes qui sous-tendent les droits de l'homme, il doit être imposé pour les motifs et conformément aux procédures établies par la loi.

Une détention arbitraire ne se justifie en aucune circonstance. Dans ses rapports à la Commission des droits de l'homme, le Groupe de travail sur la détention arbitraire a exprimé de graves préoccupations touchant les cas de détention arbitraire dans lesquels les prisonniers n'avaient ni le droit, ni les moyens, de contester leur détention illégale. La Commission, à son tour, a réaffirmé que le droit de contester une détention illégale ne peut jamais être enfreint, quelles que soient les circonstances, même en période de conflit, de guerre ou d'état d'urgence.

Le Groupe de travail sur la détention arbitraire a souligné ce qui suit:

Le recours à "l'internement administratif" au titre d'une législation relative à la sécurité publique, de lois sur l'immigration ou d'autres lois administratives connexes, lorsqu'il se traduit par une privation de liberté pour une durée illimitée ou pendant des périodes très prolongées sans contrôle juridictionnel effectif, et lorsqu'il sert à placer en détention des personnes soupçonnées de participation à des activités terroristes ou d'autres crimes, n'est pas compatible avec le droit international relatif aux droits de l'homme. Le Groupe de travail recommande par conséquent à tous les États de revoir leur législation et leur pratique de façon à garantir que toute personne soupçonnée d'une activité criminelle ou d'une autre nature justifiant une privation de liberté en vertu de la législation nationale bénéficie des garanties applicables aux procédures pénales¹⁶¹.

G. Procédures de plaintes

La plupart des règlements pénitentiaires contiennent une série de procédures écrites qui permettent aux détenus de se plaindre, le cas échéant, de la façon dont ils ont été traités en prison. Les prisonniers doivent être informés par écrit des procédures à suivre pour porter plainte ainsi que du règlement pénitentiaire dès leur arrivée dans l'établissement. Les procédures doivent être exposées clairement, de sorte qu'elles puissent être bien comprises aussi bien par les détenus que par les membres du personnel appelés à entrer en contact avec eux.

Il faut également qu'il existe une procédure permettant aux détenus de se plaindre par écrit, de façon confidentielle, à une personne ou à une institution indépendante de l'administration pénitentiaire, comme un médiateur des prisons, un juge ou un magistrat, s'ils considèrent que l'administration pénitentiaire n'a pas donné suite à leurs plaintes ou s'ils entendent porter plainte contre une décision disciplinaire. Il importe de mettre en place des processus efficaces pour qu'il puisse être donné suite aux recours, plaintes, allégations et griefs dirigés contre les décisions prises par l'administration pénitentiaire.

Le principe 33 de l'Ensemble de principes pour la protection de toutes les personnes soumises à une forme quelconque de détention ou d'emprisonnement se lit comme suit:

"1. Toute personne détenue ou emprisonnée, ou son conseil, a le droit de présenter une requête ou une plainte au sujet de la façon dont elle est traitée, en particulier dans le cas de tortures ou d'autres traitements cruels, inhumains ou

¹⁶¹E/CN.4/2005/6, par. 77.

dégradants, aux autorités chargées de l'administration du lieu de détention et aux autorités supérieures, et, si nécessaire, aux autorités de contrôle ou de recours compétentes.

2. Lorsque ni la personne détenue ou emprisonnée ni son conseil n'a la possibilité d'exercer les droits visés au paragraphe 1 du présent principe, un membre de la famille de la personne détenue ou emprisonnée ou toute autre personne qui connaît l'affaire peut exercer ces droits.

3. Le caractère confidentiel de la requête ou de la plainte est maintenu si le demandeur le requiert.

4. Toute requête ou plainte doit être examinée sans retard et une réponse doit être donnée sans retard injustifié. En cas de rejet de la requête ou de la plainte ou en cas de retard excessif, le demandeur est autorisé à saisir une autorité judiciaire ou autre. Ni la personne détenue ou emprisonnée ni aucun demandeur aux termes du paragraphe 1 du présent principe ne doit subir de préjudice pour avoir présenté une requête ou une plainte."

Fourniture d'informations aux prisonniers et suite donnée à leurs plaintes

Ensemble de règles minima pour le traitement des détenus

35. 1) Lors de son admission, chaque détenu doit recevoir des informations écrites au sujet du régime des détenus de sa catégorie, des règles disciplinaires de l'établissement, des moyens autorisés pour obtenir des renseignements et formuler des plaintes, et de tous autres points qui peuvent être nécessaires pour lui permettre de connaître ses droits et ses obligations et de s'adapter à la vie de l'établissement.
- 2) Si le détenu est illettré, ces informations doivent lui être fournies oralement.
36. 1) Tout détenu doit avoir chaque jour ouvrable l'occasion de présenter des requêtes et des plaintes au directeur de l'établissement ou au fonctionnaire autorisé à le représenter.
- 2) Des requêtes ou plaintes pourront être présentées à l'inspecteur des prisons au cours d'une inspection. Le détenu pourra s'entretenir avec l'inspecteur ou tout autre fonctionnaire chargé d'inspecter hors la présence du directeur ou des autres membres du personnel de l'établissement.
- 3) Tout détenu doit être autorisé à adresser, sans censure quant au fond mais en due forme, une requête ou plainte à l'administration pénitentiaire centrale, à l'autorité judiciaire ou à d'autres autorités compétentes, par la voie prescrite.
- 4) À moins qu'une requête ou plainte soit de toute évidence téméraire ou dénuée de fondement, elle doit être examinée sans retard et une réponse donnée au détenu en temps utile."

Ensemble de règles minima pour le traitement des détenus, règles 35 et 36.

VIII. Rôle du système de justice pénale dans la protection des droits des victimes de crimes terroristes

Les États ont l'obligation de fournir protection et assistance aux victimes de la criminalité, y compris d'actes de terrorisme. Cette approche centrée sur la victime est devenue un élément de plus en plus important et de plus en plus largement reconnu de la pratique contemporaine en matière de justice pénale. L'individu peut devenir la victime de crimes terroristes de différentes façons. Habituellement, les actes terroristes sont dirigés contre la population civile et font, dès lors, un grand nombre de victimes. Cette victimisation peut revêtir différentes formes: mort d'un grand nombre de civils, pertes matérielles, blessures et traumatismes psychologiques pour les victimes survivantes, et atteinte durable à la qualité de vie. Le système de justice pénale doit pouvoir faire face aux différentes formes de victimisation.

Obligation pour les États de garantir les possibilités de recours en cas de violations des droits de l'homme

Les États parties au présent Pacte s'engagent à:

- a) *Garantir que toute personne dont les droits et libertés reconnus dans le présent Pacte auront été violés disposera d'un recours utile, alors même que la violation aurait été commise par des personnes agissant dans l'exercice de leurs fonctions officielles;*
- b) *Garantir que l'autorité compétente, judiciaire, administrative ou législative, ou toute autre autorité compétente selon la législation de l'État, statuera sur les droits de la personne qui forme le recours et développer les possibilités de recours juridictionnel;*
- c) *Garantir la bonne suite donnée par les autorités compétentes à tout recours qui aura été reconnu justifié.*

Pacte international relatif aux droits civils et politiques, article 2, paragraphe 3.

Les droits des victimes ont été définis dans un certain nombre d'instruments internationaux et ont fréquemment été incorporés par les États dans leur droit interne. Depuis 1945, le droit international a progressé sur la voie de la reconnaissance des droits de l'individu à cet égard. L'affirmation du droit à réparation des victimes de violations des droits de l'homme devient partie intégrante des efforts visant à protéger les droits fondamentaux de l'individu. Des faits plus récents, comme l'inclusion du droit des victimes à l'indemnisation et à la participation dans le Statut de la Cour pénale internationale, mettent en relief la place centrale qu'occupent les victimes dans le système judiciaire et, ainsi, dans la façon dont ce système doit s'attaquer au terrorisme. Il importe de souligner que si les victimes d'activités terroristes n'ont peut-être pas été prévues — ou tout au moins pas expressément mentionnées — dans les instruments relatifs aux droits de l'homme, elles jouissent des droits qui sont énumérés dans les traités pertinents dans la mesure où le terrorisme, étant une attaque dirigée contre des civils, est un affront aux droits fondamentaux des victimes.

La Stratégie antiterroriste mondiale des Nations Unies se réfère directement à la question des victimes d'actes terroristes. Elle énumère les mesures qui doivent être adoptées pour éliminer les facteurs qui encouragent la propagation du terrorisme, notamment pour contrer la "déshumanisation des victimes du terrorisme sous toutes ses formes et manifestations". La Stratégie encourage la création de systèmes nationaux d'assistance tendant "aux besoins des victimes du terrorisme et de leurs familles ou visant à faciliter leur retour à une vie normale".

A. Les victimes en droit international

Le droit international relatif aux droits de l'homme et le droit international humanitaire imposent aux États plusieurs obligations à l'égard des victimes de violation des droits de l'homme. Ces obligations sont notamment:

- De permettre aux victimes d'accéder à la justice, sur un pied d'égalité, sans égard à l'identité de la personne ou de l'institution pouvant en définitive être responsable;
- De mettre à la disposition des victimes des mécanismes de recours appropriés;
- D'assurer ou de faciliter la réparation du préjudice subi par les victimes.

Il ressort clairement du droit international que l'État a l'obligation de mettre un mécanisme de recours juridique interne à la disposition des victimes de violation des droits de l'homme et du droit international humanitaire commises sur son territoire. L'existence de cette obligation découle de plusieurs conventions internationales et régionales. En ce qui concerne les normes touchant les droits de l'homme, le Pacte international relatif aux droits civils et politiques stipule au paragraphe 3 de son article 2 que les victimes de violation des droits de l'homme doivent disposer d'un recours utile et ont le droit que l'autorité compétente, judiciaire, administrative ou législative, statue sur leurs droits et ont également droit à ce que les autorités compétentes donnent bonne suite à tout recours qui aura été reconnu justifié¹⁶².

De nombreuses déclarations internationales ont réaffirmé l'obligation des États de mettre un mécanisme de recours à la disposition des victimes de violations des droits de l'homme et du droit international humanitaire¹⁶³. Ce droit a été défini clairement dans la Déclaration des principes fondamentaux de justice relatifs aux victimes de la criminalité et aux victimes d'abus de pouvoir¹⁶⁴. Cette Déclaration est l'instrument qui définit le plus en détail le droit des victimes. Elle indique les mesures qui doivent être adoptées aux échelons national, régional et international pour améliorer l'accès à la justice et garantir aux victimes de la criminalité et d'abus de pouvoir traitement équitable, restitution, indemnisation, protection et assistance. Lorsqu'elle a adopté cette Déclaration, l'Assemblée générale a demandé aux États Membres de prendre les mesures nécessaires pour donner effet à ses dispositions. Dans sa résolution 2005/20 de 2005, le Conseil économique et social a adopté les Lignes directrices en matière de justice dans les affaires impliquant les enfants victimes et témoins d'actes criminels.

¹⁶²Pacte international relatif aux droits civils et politiques, article 2, par. 3.

¹⁶³Voir, par exemple, la Déclaration universelle des droits de l'homme, article 8, et la Déclaration sur la protection de toutes les personnes contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants (résolution 3452 (XXX) de l'Assemblée générale, annexe), article 11.

¹⁶⁴Résolution 40/34 de l'Assemblée générale, annexe.

En 2005 également, la Commission des droits de l'homme a adopté les Principes fondamentaux et les directives concernant le droit à un recours et à réparation des victimes de violations flagrantes du droit international des droits de l'homme et de violations graves du droit international humanitaire¹⁶⁵. En outre, en avril 2005, la Commission des droits de l'homme a pris note de la version révisée de l'Ensemble de principes pour la protection et la promotion des droits de l'homme par la lutte contre l'impunité¹⁶⁶. Cet Ensemble de principes consacre notamment le droit de savoir, le droit à la justice, le droit à réparation et le droit d'obtenir des garanties de non-renouvellement.

La Convention contre la criminalité transnationale organisée et la Convention contre la corruption contiennent également différentes dispositions touchant la protection et l'assistance à fournir aux victimes ainsi que la promotion de la coopération internationale dans ce domaine¹⁶⁷.

B. Définition du terme "victimes"

Au paragraphe 1 de la Déclaration des principes fondamentaux de justice relatifs aux victimes de la criminalité et aux victimes d'abus de pouvoir, le terme "victimes" est défini comme suit: "On entend par "victimes" des personnes qui, individuellement ou collectivement, ont subi un préjudice, notamment une atteinte à leur intégrité physique ou mentale, une souffrance morale, une perte matérielle, ou une atteinte grave à leurs droits fondamentaux, en raison d'actes ou d'omissions qui enfreignent les lois pénales en vigueur dans un État Membre, y compris celles qui proscrivent les abus criminels de pouvoir".

Cette définition vise essentiellement toutes les situations dans lesquelles des personnes sont victimisées par des crimes commis par des organisations terroristes. Lorsque cette victimisation est le résultat de violations du droit relatif aux droits de l'homme, du droit international humanitaire ou du droit des réfugiés, la définition figurant au paragraphe 8 des Principes fondamentaux et directives concernant le droit à un recours et à réparation des victimes de violations flagrantes du droit international des droits de l'homme et de violations graves du droit international humanitaire est également pertinente:

"On entend par "victimes" les personnes qui, individuellement ou collectivement, ont subi un préjudice, notamment une atteinte à leur intégrité physique ou mentale, une souffrance morale, une perte matérielle ou une atteinte grave à leurs droits fondamentaux, en raison d'actes ou d'omissions constituant des violations flagrantes du droit international des droits de l'homme ou des violations graves du droit international humanitaire. Le cas échéant, et conformément au droit interne, on entend aussi par "victimes" les membres de la famille proche ou les personnes à charge de la victime directe et les personnes qui, en intervenant pour venir en aide à des victimes qui se trouvaient dans une situation critique ou pour prévenir la persécution, ont subi un préjudice."

¹⁶⁵Principes fondamentaux et directives concernant le droit à un recours et à réparation des victimes de violations flagrantes du droit international des droits de l'homme et de violations graves du droit international humanitaire (résolution 60/147 de l'Assemblée générale, annexe), disponible à l'adresse: <http://www2.ohchr.org/english/law/remedy.htm>.

¹⁶⁶E/CN.4/2005/102/Add.1.

¹⁶⁷Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée, articles 24 et 25; Convention des Nations Unies contre la corruption, article 32.

C. Prise en considération des besoins des victimes du terrorisme

Les victimes de crimes terroristes doivent être traitées avec compassion, dans le respect de leur dignité. Elles doivent pouvoir avoir accès aux rouages de la justice et ont droit à obtenir sans tarder, comme prévu par la législation nationale, réparation du préjudice qu'elles ont subi. Les États doivent, en cas de besoin, mettre en place des mécanismes judiciaires et administratifs, ou renforcer ceux qui existent déjà, pour permettre aux victimes d'obtenir réparation par des procédures, formelles ou non, qui soient rapides, équitables, abordables et accessibles.

Si l'on veut qu'il soit tenu compte des besoins des victimes de crimes terroristes, il faut que des mesures soient adoptées en vue:

- D'informer les victimes de leur rôle dans le processus de justice pénale, de la nature de la coopération qui est attendue d'elles et de la portée et de l'avancement de l'action pénale, ainsi que de l'issue de la procédure;
- De faire en sorte que les vues et les préoccupations des victimes puissent être présentées et soient prises en considération lors des étapes appropriées de la procédure lorsque leurs intérêts personnels sont en cause, sans préjudice des droits de l'accusé, et conformément aux procédures pertinentes du système national de justice pénale;
- De fournir une assistance appropriée aux victimes pendant toute la procédure judiciaire;
- De minimiser la gêne pour les victimes, de protéger leur vie privée en cas de besoin et d'assurer leur sécurité et celle de leurs familles;
- De mettre les victimes à l'abri du risque d'intimidation et de représailles;
- D'éviter tout retard injustifié dans l'examen de l'affaire ou l'exécution des ordonnances ou arrêtés accordant réparation aux victimes;
- D'offrir aux victimes, par l'entremise d'institutions gouvernementales, bénévoles et communautaires, l'assistance matérielle, médicale, psychologique et sociale dont elles ont besoin;
- D'offrir aux victimes restitution et réparation.

Dans beaucoup de pays, l'expérience a montré que le meilleur moyen de satisfaire les nombreux besoins des victimes de la criminalité consiste à établir des programmes visant à leur fournir l'appui social, psychologique, moral et financier dont elles ont besoin et à les aider dans leurs rapports avec le système de justice pénale et les institutions sociales. Indépendamment de dispositions autorisant les victimes à introduire une action civile contre les auteurs des actes qui leur ont causé préjudice, certains pays ont promulgué des lois reconnaissant le droit des victimes à réparation et leur droit de participation à l'action pénale. Ces dispositions sont conçues de manière à tenir compte des souffrances éprouvées par les victimes. Permettre la participation des victimes à l'action pénale et reconnaître leur droit d'être informées de l'avancement de leur affaire a pour effet de rééquilibrer un système de justice pénale qui, autrement, favoriserait beaucoup les délinquants.

Sur le plan pratique, le droit des victimes d'être informées de leurs droits et de l'existence de procédures pouvant leur être favorables est peut-être le plus important. Ceux qui sont appelés à entrer en contact avec les victimes dans le contexte de l'administration de la justice — police, travailleurs sociaux, avocats de la défense, magistrats du parquet ou juges — devraient avoir l'obligation d'informer les victimes de leurs droits et de les orienter vers les institutions pouvant leur fournir l'assistance dont elles ont besoin.

D. Comment le système de justice pénale peut-il mieux aider les victimes?

Les responsables du système de justice pénale et les décideurs peuvent aider à faire en sorte qu'il soit dûment tenu compte des besoins des victimes et que leurs droits soient respectés en:

- Analysant les besoins des victimes, en particulier des victimes du terrorisme ou des mesures antiterroristes, et en identifiant les mesures à prendre pour les satisfaire;
- Identifiant les ressources disponibles pour satisfaire les victimes des besoins ou en analysant la capacité des institutions existantes de fournir une protection et une assistance efficaces aux victimes de la criminalité;
- Revoyant les politiques, procédures et lois nationales concernant les victimes de la criminalité, d'abus de pouvoir et de violations des droits de l'homme;
- Déterminant comment les pratiques existantes, dans tous les domaines du système pénal, affectent les victimes de la criminalité et comment ces pratiques pourraient être améliorées;
- Évaluant et en améliorant les moyens par lesquels les victimes peuvent avoir accès à la justice et obtenir réparation;
- Évaluant et en améliorant les moyens par lesquels les victimes peuvent avoir accès à un conseil pour saisir la justice et obtenir réparation;
- Évaluant les différentes formes de réparation, le cas échéant, auxquelles peuvent avoir droit les victimes de la criminalité et les victimes de violations des droits de l'homme et en améliorant, selon que de besoin, les mécanismes de réparation existants;
- S'attachant à déterminer comment sont traitées les victimes d'abus de pouvoir et quels sont les recours et moyens de réparation qui leur sont ouverts;
- Revoyant et en améliorant le cadre juridique national, en particulier en ce qui concerne la protection des droits des victimes d'abus de pouvoir et des victimes de violations des droits de l'homme;
- Élaborant des politiques nationales pour fournir aux victimes l'assistance et la protection dont elles ont besoin;
- Renforçant la capacité des institutions et des organismes existants d'offrir des services d'assistance aux victimes;
- Dispensant une formation aux droits de l'homme et aux droits des victimes au personnel des services de répression et du système de justice pénale;
- Dispensant une formation à l'utilisation de méthodes permettant aux témoins de déposer à l'audience dans des conditions de nature à sauvegarder leur sécurité, leur vie privée et leur anonymat;
- Dispensant une formation et en fournissant une assistance aux agents et aux professionnels qui travaillent avec les victimes et les témoins;
- Mettant en place au sein du système judiciaire et de la police des services d'assistance aux victimes et aux témoins;
- Aidant les organisations non gouvernementales intéressées à fournir une assistance et un soutien aux victimes de la criminalité et aux victimes de violations des droits de l'homme;
- Renforçant les capacités des autorités locales de coopérer au plan international pour promouvoir la protection des victimes, la réparation du préjudice qu'elles ont subi ou, en cas de besoin, leur rapatriement dans des conditions de sécurité.



Troisième partie
**Mécanismes de
responsabilisation et de
supervision des systèmes
de justice pénale**

I. Supervision de la police

La force de la justice pénale, dans le contexte de la lutte antiterroriste, réside dans le fait qu'elle est régie par l'état de droit et doit rendre des comptes à la société au sein de laquelle elle opère. La responsabilisation du système par le biais des médias et du processus politique doit être renforcée par des mécanismes de nature à garantir sa transparence et à remédier à ses défaillances. Cette troisième partie du *Manuel* examine brièvement les processus qui doivent être mis en place pour responsabiliser les divers éléments du système de justice pénale.

La lutte contre le terrorisme ne peut être efficace que si elle est menée par des services de répression efficaces et crédibles qui jouissent de la confiance de la population. Un contrôle civil de la police, dans le contexte des stratégies antiterroristes, rehaussera la transparence de celles-ci et renforcera la confiance qu'elles inspirent au public. L'intégrité de la police constitue un aspect fondamental d'une bonne gouvernance et est essentielle non seulement à la création d'un sentiment de confiance de la part du public, mais aussi au maintien de la sécurité publique. De plus, comme la police constitue l'émanation de l'État qui est souvent la plus visible et avec laquelle le public a le contact le plus immédiat, le degré de confiance qu'un pays place dans sa police reflète souvent la confiance qu'inspire l'administration publique en général.

Les normes applicables risquent moins d'être violées si leur application est surveillée. Des mécanismes clairs de responsabilisation et de supervision de la police et des mesures visant à garantir la transparence et l'intégrité de son action sont donc indispensables si l'on veut que le public ait confiance en elle.

Par sa résolution 34/169 du 17 décembre 1979, l'Assemblée générale a adopté le Code de conduite pour les responsables de l'application des lois, qui définit les normes internationales applicables à l'action de la police. Aux termes de ce Code de conduite, les responsables de l'application des lois ont notamment les obligations suivantes:

- Ils doivent s'acquitter en tout temps du devoir que leur impose la loi en servant la collectivité et en protégeant toutes les personnes contre des actes illégaux;
- Ils doivent respecter et protéger la dignité humaine et défendre et protéger les droits fondamentaux de toute personne;
- Ils ne peuvent recourir à la force que lorsque cela est strictement nécessaire et dans la mesure exigée par l'accomplissement de leurs fonctions;
- Ils doivent tenir secrets les renseignements de caractère confidentiel qui sont en leur possession;
- Ils doivent s'abstenir d'infliger, de susciter ou de tolérer un acte de torture ou quelque autre peine ou traitement cruel, inhumain ou dégradant;
- Ils doivent veiller à ce que la santé des personnes dont ils ont la garde soit pleinement protégée;
- Ils ne doivent commettre aucun acte de corruption.
- Ils doivent empêcher toute violation du Code et s'y opposer vigoureusement au mieux de leurs capacités.

Le Code est complété par les Principes directeurs en vue d'une application efficace du Code de conduite pour les responsables de l'application des lois¹⁶⁸, qui recommandent aux États d'introduire le Code dans leurs législations et pratiques nationales. Ces Principes, en outre, mettent en relief l'importance des conditions qui doivent être remplies pour garantir l'intégrité de la police, notamment dans des domaines comme la sélection, l'éducation et la formation des agents responsables de l'application des lois, leurs rémunérations, leurs conditions de travail, les procédures disciplinaires et les mécanismes de supervision, et insistent également sur la nécessité de mettre en place des systèmes d'examen des plaintes déposées par le public. Le Code et les Principes sont des instruments précieux dans la mesure où ils constituent un point de référence pour évaluer les capacités de supervision et l'intégrité des forces de police.

La police doit certes être indépendante, mais elle doit aussi rendre des comptes. Si elle veut continuer de jouir de l'indépendance dont elle a besoin sur le plan opérationnel, la police doit s'attacher activement à montrer qu'elle respecte les politiques et les lois qui ont été formulées pour guider son action et est disposée à rendre compte de ses actes¹⁶⁹.

Mécanismes de responsabilisation

La police peut être amenée à rendre des comptes par toute une série de mécanismes différents, mais souvent complémentaires, dont les médias, les structures politiques, les juridictions pénales, la discipline interne, les actions civiles et des mécanismes spécialisés de plainte et de supervision.

Pour encourager une police responsable, il convient notamment:

- De mettre en place des structures et mécanismes de gouvernance solides, y compris un ensemble de lois devant guider l'action de la police et des conseils ou des commissions de supervision de l'action policière;
- De mettre en place un système de gestion axée sur les résultats et la responsabilité en établissant des mécanismes internes pour que soient systématiquement signalés les cas d'incidents critiques, d'utilisation d'armes à feu, d'activités extérieures, de dons et de conflits d'intérêts potentiels;
- De veiller au respect des procédures de supervision;
- De fixer des objectifs et des indicateurs de résultats et d'introduire des procédures de divulgation des intérêts financiers du personnel de la police;
- De mettre en place des procédures disciplinaires justes et efficaces;
- D'établir un mécanisme chargé d'examiner les plaintes des citoyens et/ou un mécanisme civil de supervision (par exemple un auditeur de la police).

La responsabilisation du personnel de la police peut être assurée de différentes façons. Les agents de police peuvent être tenus de rendre compte de leurs résultats et de leur productivité, par exemple en se référant aux buts ou aux objectifs fixés par l'État ou par la communauté locale. Un élément plus important est toutefois que la police doit être tenue pour responsable de la façon dont elle exerce les pouvoirs dont elle est investie.

¹⁶⁸Résolution 2002/13 du Conseil économique et social, annexe.

¹⁶⁹A. Osse, *Understanding Policing: A Resource for Human Rights Activists* (Amsterdam, Amnesty International, 2006), p. 117.

On peut distinguer au moins quatre niveaux de responsabilité:

- Les services de police doivent être tenus pour responsables des services qu'ils fournissent (résultats et qualité des services);
- Les services de police doivent être tenus de rendre des comptes concernant l'utilisation faite des ressources mises à leur disposition;
- Les agents de police doivent être tenus pour responsables de la façon dont ils se comportent, de la façon dont ils traitent les citoyens et de la mesure dans laquelle ils respectent les droits de ces derniers;
- Les cadres de la police doivent être tenus pour responsables de la suite qu'ils donnent aux allégations de faute dirigées contre leurs subordonnés.

Mécanismes disciplinaires

Les types de fautes dont les agents de police peuvent se rendre coupables sont innombrables, et ces fautes peuvent être de gravité très diverse et avoir différents types de conséquences, par exemple les actes criminels, la maltraitance de détenus ou de suspects, l'altération ou la fabrication de preuves, l'utilisation inappropriée d'informateurs, la divulgation non autorisée d'informations confidentielles, les faux témoignages, l'acceptation de pots-de-vin et diverses autres formes de corruption. Des mécanismes appropriés et équitables doivent être mis en place pour réprimer toutes les formes potentielles d'errements de la police.

Mécanismes civils de supervision

Il peut être envisagé divers modèles qui peuvent être adaptés aux différents contextes nationaux, l'objectif étant de "maximiser les responsabilités de gestion interne de la police tout en se protégeant simultanément contre les possibilités énormes et la tendance systématique qu'ont les services de police de protéger des collègues corrompus, de garder le silence sur les irrégularités et d'éviter leur responsabilité¹⁷⁰". Il peut sans doute être établi une distinction entre ces modèles selon l'étendue du rôle confié aux mécanismes civils de supervision, qui peuvent assurer un contrôle effectif au moyen d'investigations et de décisions indépendantes ou bien se borner à revoir les conclusions des investigations menées par la police elle-même, système moins rigoureux du fait de la capacité de la police de fausser le fonctionnement du mécanisme.

¹⁷⁰T. Prenzler et C. Ronken, "Models of police oversight: a critique", *Policing and Society*, vol. 11, 2001, p. 152.

II. Supervision de l'action des avocats et des magistrats du parquet

Eu égard au rôle capital qu'ils jouent dans les systèmes de justice pénale et en particulier dans la façon dont ces systèmes réagissent face au terrorisme, les avocats et les magistrats du parquet doivent être tenus de respecter les normes les plus élevées de probité et d'intégrité professionnelle. Des mécanismes indépendants et efficaces doivent également être mis en place pour surveiller le respect de ces normes.

Le principe 14 des Principes de base relatifs au rôle du barreau stipule clairement qu'«en protégeant les droits de leurs clients et en promouvant la cause de la justice, les avocats doivent chercher à faire respecter les droits de l'homme et les libertés fondamentales reconnus par le droit national et international et agissent à tout moment librement et avec diligence, conformément à la loi et aux normes reconnues et à la déontologie de la profession d'avocat». Aux termes des Principes de base, les avocats doivent toujours servir loyalement les intérêts de leurs clients.

Les professions juridiques doivent établir des codes de déontologie par l'entremise de leurs organes compétents, ou bien de tels codes peuvent être établis par la loi, selon la législation et les coutumes nationales et les règles et normes internationalement reconnues. Les principes 27 à 29 des Principes de base relatifs au rôle du barreau contiennent également des indications touchant la procédure disciplinaire à suivre lorsque des allégations ou plaintes sont formulées contre des avocats:

“27. Les accusations ou plaintes portées contre des avocats dans l'exercice de leurs fonctions sont examinées avec diligence et équité selon les procédures appropriées. Tout avocat a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement et peut être assisté par un avocat de son choix.

28. Les procédures disciplinaires engagées contre des avocats sont portées devant une instance disciplinaire impartiale constituée par l'ordre des avocats, devant une autorité statutaire indépendante ou devant un tribunal et elles doivent être susceptibles de recours devant un organe judiciaire indépendant.

29. Toutes les procédures disciplinaires sont déterminées conformément au code de conduite professionnelle et autres normes reconnues et à la déontologie de la profession d'avocat et compte tenu des présents principes.”

Les magistrats du parquet doivent, conformément à la loi, s'acquitter de leurs fonctions de façon équitable, uniforme et rapide et doivent respecter et protéger la dignité humaine et les droits de l'homme.

Le principe 13 des Principes directeurs applicables au rôle des magistrats du parquet explicite comme suit certaines de ses obligations:

“13. Dans l'exercice de leurs fonctions, les magistrats du parquet:

a) Font preuve d'impartialité et évitent toute discrimination d'ordre politique, social, religieux, racial, culturel, sexuel ou autre;

- b) Protègent l'intérêt public, agissent avec objectivité, prennent dûment en considération la position du suspect et de la victime et tiennent compte de toutes les circonstances pertinentes, qu'elles soient favorables ou défavorables au suspect;
- c) Ne divulguent rien de ce qui leur est communiqué, sauf si l'exercice de leurs fonctions ou les besoins de la justice l'exigent;
- d) Tiennent compte des points de vue et des préoccupations des victimes lorsque celles-ci sont lésées dans leur intérêt personnel et veillent à ce que ces victimes soient informées de leurs droits conformément à la Déclaration des principes fondamentaux de justice relatifs aux victimes de la criminalité et aux victimes d'abus de pouvoir."

Le principe 21 des Principes directeurs applicables au rôle des magistrats du parquet dispose que "les manquements à la discipline dont peuvent se rendre coupables les magistrats du parquet sont définis par la loi ou des règlements en vigueur. Les plaintes alléguant qu'un magistrat du parquet a agi d'une manière qui sort clairement des limites fixées par la déontologie professionnelle doivent être entendues rapidement et équitablement selon la procédure appropriée. Le magistrat du parquet a le droit de faire entendre sa cause équitablement. La décision peut faire l'objet d'une révision de la part d'une autorité indépendante."

Le principe 22 ajoute que "les procédures disciplinaires contre les magistrats du parquet doivent garantir une évaluation et une décision objectives. Elles doivent être conformes à la loi ainsi qu'au code de conduite professionnelle et autres normes et règles d'éthique établies et tenir compte des présents principes directeurs."

Aux termes du principe 17, "dans les pays où les magistrats du parquet sont investis de pouvoirs discrétionnaires, la loi ou les règles ou règlements publiés énoncent des principes directeurs visant à renforcer l'équité et à favoriser des prises de décisions cohérentes pendant la procédure, notamment lors du déclenchement de poursuites judiciaires ou de la renonciation aux poursuites". Dans beaucoup de pays, les magistrats du parquet demeurent investis de larges pouvoirs discrétionnaires, lesquels vont de pair avec un système de responsabilisation renforcée à l'égard du public. L'élaboration et la publication de manuels des priorités, de directives et de codes de déontologie sont essentielles si l'on veut que l'action des magistrats du parquet et les décisions qu'ils prennent soient plus transparentes et qu'il en soit rendu compte de façon plus claire.

Étant donné les ressources limitées qui sont mises à leur disposition et la hausse rapide du coût des poursuites, les magistrats du parquet doivent fréquemment prendre une décision fondée en partie sur des considérations de coût plutôt que sur des considérations purement juridiques. Le coût élevé des affaires internationales et leur complexité et, parfois, la nature des éléments de preuve à réunir rendent inévitable un certain degré d'appréciation dans la prise de décisions. Les décisions adoptées doivent néanmoins dans tous les cas répondre aux exigences de l'état de droit, ce qui peut soulever des problèmes épineux pour le ministère public et ses responsables. Les décisions prises par les magistrats du parquet, surtout lorsque ceux-ci disposent d'une large marge d'appréciation, peuvent donner lieu à des allégations de corruption et de discrimination si elles ne sont pas rendues publiques et si elles ne sont pas revues par des autorités appropriées.

Il importe, dans toute la mesure où le permettent les législations nationales et où l'exigent les principes qui sous-tendent l'état de droit, de faire en sorte que les décisions prises par les magistrats du parquet soient transparentes afin de faire apparaître les défaillances potentielles de ces décisions et d'en atténuer les effets. De plus, on peut encourager l'équité, la justice et la crédibilité des pratiques du ministère public en élaborant des

politiques appropriées, en identifiant et en publiant les priorités que doivent respecter les magistrats du parquet et en encourageant une participation du public. Les politiques, tactiques et stratégies du ministère public ne peuvent pas toutes être rendues publiques car cela risquerait de les priver d'effet, mais un degré approprié de transparence peut indubitablement contribuer à prévenir un abus de pouvoir discrétionnaire qui risquerait d'affaiblir l'état de droit et ainsi de saper la légitimité du système juridique. Enfin, des études empiriques, des analyses indépendantes et la publication de rapports sur l'utilisation que le ministère public fait de ses pouvoirs discrétionnaires peuvent encourager un débat sain et éclairé à ce sujet.

La formation continue des magistrats du parquet contribue également à créer une culture professionnelle reposant sur une claire prise de conscience des risques que peuvent entraîner des abus ou un manque d'uniformité ou d'équité. Autrement dit, les magistrats du parquet ne doivent pas perdre de vue l'impact qu'une action irrégulière, même en présence de personnes accusées de crimes graves, peut avoir sur leur propre avenir professionnel. Les politiques et pratiques adoptées récemment pour combattre le terrorisme ont fait apparaître très clairement ces risques.

III. Supervision de la magistrature

Il importe de mettre en place par la loi une procédure permettant d'examiner les plaintes et allégations portées contre des magistrats, tout en évitant simultanément de compromettre l'indépendance de la magistrature. Les principes 17 à 20 des Principes fondamentaux relatifs à l'indépendance de la magistrature donnent des indications concernant la marche à suivre en cas d'accusations ou de plaintes portées contre des juges:

“17. Toute accusation ou plainte portée contre un juge dans l'exercice de ses fonctions judiciaires et professionnelles doit être entendue rapidement et équitablement selon la procédure appropriée. Le juge a le droit de répondre, sa cause doit être entendue équitablement. La phase initiale de l'affaire doit rester confidentielle, à moins que le juge ne demande qu'il en soit autrement.

18. Un juge ne peut être suspendu ou destitué que s'il est inapte à poursuivre ses fonctions pour incapacité ou inconduite.

19. Dans toute procédure disciplinaire, de suspension ou de destitution, les décisions sont prises en fonction des règles établies en matière de conduite des magistrats.

20. Des dispositions appropriées doivent être prises pour qu'un organe indépendant ait compétence pour réviser les décisions rendues en matière disciplinaire, de suspension ou de destitution. Ce principe peut ne pas s'appliquer aux décisions rendues par une juridiction suprême ou par le pouvoir législatif dans le cadre d'une procédure quasi judiciaire.”

Comme indiqué ci-dessus, les Principes de Bangalore sur la déontologie judiciaire¹⁷¹ définissent les normes éthiques que doivent suivre les magistrats dans leur comportement et constituent un cadre de référence en ce qui concerne la réglementation dans la conduite judiciaire et la procédure à suivre en cas d'inconduite.

¹⁷¹E/CN.4/2003/65, annexe.

IV. Supervision et inspections des prisons

La nature des inspections menées dans les prisons varie d'un pays à l'autre. Cependant, la plupart des systèmes pénitentiaires prévoient un processus d'inspection aussi bien interne qu'externe. Les organismes nationaux d'inspection externe peuvent revêtir la forme de commissions ou être des personnes désignées par le gouvernement, des commissions des droits de l'homme, des organes d'inspection désignés par le Parlement, des médiateurs et des organes d'inspection non spécialisés, parfois appelés conseils de supervision. Dans certains pays, un juge est spécialement chargé de superviser les inspections des prisons. Dans d'autres, des conseils de supervision sont constitués au plan local, souvent sous la direction d'un juge.

Ensemble de règles minima pour le traitement des détenus

55. Des inspecteurs qualifiés et expérimentés, nommés par une autorité compétente, devront procéder à l'inspection régulière des établissements et services pénitentiaires. Ils veilleront en particulier à ce que ces établissements soient administrés conformément aux lois et règlements en vigueur et dans le but d'atteindre les objectifs des services pénitentiaires et correctionnels.

Les inspecteurs désignés par le ministère de tutelle peuvent, de même que les organes responsables des inspections administratives, procéder à des inspections internes. Les prisons peuvent également être inspectées par des organismes externes chargés d'inspecter d'autres types d'activités. Ces inspections peuvent porter sur les conditions d'hygiène, la préparation des aliments, les services médicaux, la santé et la sécurité et le dispositif de lutte contre les incendies, entre autres. Ces organes d'inspection peuvent relever de ministères autres que le ministère de tutelle, ce qui peut contribuer à améliorer l'indépendance et l'objectivité des inspections et des rapports.

Les inspections peuvent également être menées par des organes internationaux ou régionaux comme le Rapporteur spécial du Conseil des droits de l'homme sur la torture et les autres traitements ou châtiments cruels, inhumains ou dégradants, le Comité européen pour la prévention de la torture et des traitements ou châtiments inhumains ou dégradants du Conseil de l'Europe et le Comité international de la Croix-Rouge.

Des inspections et une supervision indépendante constituent un élément fondamental et essentiel des mécanismes visant à garantir le respect des droits de l'homme dans les établissements pénitentiaires. Des inspections indépendantes externes peuvent faire la lumière sur les abus commis, mettre le personnel pénitentiaire à l'abri de critiques non fondées et renforcer la position des agents qui ne veulent pas se trouver impliqués dans des actes de brutalité, et la publication de ces rapports aide à soutenir l'intérêt du public pour les réformes qu'appellent les régimes pénitentiaires.

Conclusion

Dans la Stratégie antiterroriste mondiale des Nations Unies, la communauté internationale a reconnu que, pour être efficace et durable, toute stratégie visant à combattre le terrorisme doit être axée sur plusieurs domaines clés et qu'il faut notamment éliminer les conditions qui favorisent la propagation du terrorisme, renforcer les capacités des États de prévenir et de combattre le terrorisme et d'assurer en toute circonstance le respect des droits de l'homme, des garanties d'une procédure régulière et de l'état de droit. La Stratégie combine judicieusement ces éléments essentiels en un seul et même document jouissant de l'appui de la communauté mondiale. Un aspect important de cette stratégie globale consiste à mettre les systèmes de justice pénale des États Membres mieux à même de faire enquête et de poursuivre et condamner les crimes terroristes.

Un système de justice pénale solide reposant sur des lois appropriées et doté de capacités spécialisées est essentiel à l'État si l'on veut que celui-ci puisse s'acquitter des obligations que lui impose le régime mondial contre le terrorisme ainsi que les instruments juridiques auxquels il est partie et des obligations juridiquement contraignantes découlant des résolutions pertinentes du Conseil de sécurité. En fait, le renforcement des capacités des systèmes nationaux de justice pénale de faire face à des crimes complexes comme le terrorisme ne manquera pas d'avoir des incidences positives pour l'ensemble du système. La capacité des systèmes de justice pénale de combattre le terrorisme coïncide à presque tous égards avec sa capacité générale de faire face à d'autres crimes graves sur la base de l'état de droit et du droit international relatif aux droits de l'homme. Même dans une situation d'urgence relative créée par une menace terroriste spécifique, il n'est pas possible de renforcer la capacité d'un système de justice de combattre les activités terroristes sans les mettre mieux à même, d'une façon générale, de fonctionner de façon équitable, efficace et responsable.

Le présent *Manuel sur le rôle de la justice pénale dans la lutte contre le terrorisme* contient à l'intention des décideurs et des praticiens quelques indications de base sur la marche à suivre pour renforcer les capacités de leurs systèmes de justice de prévenir et de contrer le terrorisme. Il ne traite pas en détail de tous les efforts à entreprendre à cette fin, pas plus qu'il n'offre de solutions faciles qui seraient universellement applicables. Utilisé conjointement avec les autres outils disponibles, toutefois, le présent *Manuel* devrait constituer un point de départ utile. On trouvera en annexe une liste des autres outils pouvant être consultés.

Annexe

Outils et ressources utiles

Les ressources ci-après peuvent également être consultées:

a) Guide législatif pour le régime juridique universel contre le terrorisme (disponible à l'adresse: www.unodc.org/documents/terrorism/LegislativeGuide2008.pdf);

b) Guide pour l'incorporation législative et la mise en œuvre des instruments (disponible à l'adresse: www.unodc.org/pdf/terrorism/TATs/en/2LIGen.pdf);

c) Manual for International Legal Cooperation against Terrorism (copie sur papier disponible sur demande);

d) La prévention des actes terroristes: une stratégie de justice pénale intégrant les normes de l'état de droit à la mise en œuvre des instruments des Nations Unies contre le terrorisme (disponible à l'adresse: www.unodc.org/pdf/terrorism/TATs/en/3IRoLen.pdf);

e) Recueil des règles et normes de l'Organisation des Nations Unies en matière de prévention du crime et de la justice pénale (disponible à l'adresse: www.unodc.org/unodc/en/justice-and-prison-reform/compendium.html);

f) Fourniture d'une assistance contre le terrorisme: Service de la prévention du terrorisme (disponible à l'adresse: www.unodc.org/documents/terrorism/TPB%20Brochure%202008.pdf);

g) Comparative Study on Anti-Terrorism Legislative Developments in Seven Asian and Pacific Countries (copie sur papier disponible sur demande);

h) Model Legislative Provisions against Terrorism (disponible à l'adresse: www.thecommonwealth.org/law/model.html);

i) Loi type sur l'extradition (élaborée conjointement avec la Sous-Division des traités et de l'assistance juridique de l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime) (disponible à l'adresse: www.unodc.org/pdf/model_law_extradition.pdf);

j) Rédacteur de requêtes d'entraide judiciaire (préparé par la Sous-Division des traités et de l'assistance juridique de l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime) (disponible à l'adresse: www.unodc.org/mla);

k) Compilation d'outils d'évaluation de la justice pénale (disponible à l'adresse: www.unodc.org/unodc/en/justice-and-prison-reform/Criminal-Justice-Toolkit.html);

l) Electronic Legal Resources on International Terrorism (site Web auquel les États Membres et les organisations associés peuvent accéder avec un mot de passe; pour plus amples informations, veuillez consulter <http://www.unodc.org/tldb>).



UNODC

Office des Nations Unies
contre la drogue et le crime

Centre international de Vienne, Boîte postale 500, 1400 Vienne (Autriche)
Tél.: (+43-1) 26060-0, Fax: (+43-1) 26060-5866, www.unodc.org



9 789212 302621



52600

United Nations publication
ISBN 978-92-1-230262-1
Sales No. F.09.IV.2

FOR UNITED NATIONS USE ONLY



Printed in Austria
V.08-55959—June 2009—830