



NATIONS UNIES

*Office contre la drogue et le crime*

# GUIDE LÉGISLATIF POUR LE RÉGIME JURIDIQUE UNIVERSEL CONTRE LE TERRORISME

**Élaboré par l'Office des Nations Unies  
contre la drogue et le crime**



OFFICE DES NATIONS UNIES CONTRE LA DROGUE ET LE CRIME  
Vienne

# **GUIDE LÉGISLATIF POUR LE RÉGIME JURIDIQUE UNIVERSEL CONTRE LE TERRORISME**

Élaboré par  
l'Office des Nations Unies  
contre la drogue et le crime



NATIONS UNIES  
New York, 2008

### **Note**

Les cotes des documents de l'Organisation des Nations Unies se composent de lettres majuscules et de chiffres. La simple mention d'une cote renvoie à un document de l'Organisation.

Le texte de la présente publication peut être cité ou reproduit sans autorisation, sous réserve qu'il soit fait mention de ladite publication et de sa cote et qu'un exemplaire de la publication renfermant la citation ou la reproduction soit adressé à l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime.

PUBLICATION DES NATIONS UNIES  
Numéro de vente: F.08.V.9  
ISBN 978-92-1-233451-6

Les appellations employées dans la présente publication et la présentation des données qui y figurent n'impliquent de la part du Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies aucune prise de position quant au statut juridique des pays, territoires, villes ou zones, ou de leurs autorités, ni quant au tracé de leurs frontières ou limites.

La présente publication n'a pas été revue par les services d'édition.

# Table des matières

	<i>Pages</i>
<i>Préface</i> .....	<i>v</i>
I. Le régime juridique universel contre le terrorisme.....	1
A. Introduction.....	1
B. Les conventions et protocoles universels .....	2
C. Les résolutions contraignantes du Conseil de sécurité relatives aux actes de terrorisme et aux fonds terroristes.....	4
D. Considérations fondamentales concernant les services de conseil législatif.....	5
E. Nécessité de fonder les mesures antiterroristes sur des normes de droits de l'homme.....	6
F. Rôle du système de justice pénale dans la prévention des actes de terrorisme... ..	7
G. Interdiction de l'incitation au terrorisme en application du Pacte international relatif aux droits civils et politiques .....	8
H. Étapes à franchir pour devenir partie aux conventions et aux protocoles et pour les mettre en œuvre .....	11
II. Pénalisation et autres règles législatives des conventions et protocoles relatifs au terrorisme .....	13
A. Éléments communs des conventions et protocoles.....	13
B. Accords relatifs à la sécurité de l'aviation civile élaborés par l'Organisation internationale de l'aviation civile .....	13
C. Accords relatifs à la sécurité maritime élaborés par l'Organisation maritime internationale.....	15
D. Convention sur la protection physique des matières nucléaires de 1979 et son amendement de 2005, élaborés par l'Agence internationale de l'énergie atomique .....	16
E. Accords relatifs à d'autres protections des civils élaborés à l'initiative de l'Assemblée générale .....	17
F. Autres règles juridiques relatives au financement du terrorisme.....	20
G. Problèmes communs à toutes les conventions et protocoles .....	25
H. Formes de participation à une infraction .....	30
I. Éléments constitutifs de la connaissance et de l'intention .....	32
III. Compétence en matière d'infractions .....	35
A. Compétence fondée sur la territorialité.....	35
B. Compétence fondée sur l'immatriculation des aéronefs et des navires .....	35
C. Compétence fondée sur la nationalité de l'auteur .....	36
D. Compétence fondée sur les ressortissants et les intérêts nationaux d'un pays....	37
E. Compétence fondée sur la présence d'une personne sur le territoire national....	37

	<i>Pages</i>
IV. Obligation d'extrader ou de poursuivre.....	39
A. Nature et conséquences de l'obligation.....	39
B. Obligation de mener une enquête, de faire état des conclusions et de notifier l'intention .....	40
V. Coopération internationale en matière pénale.....	41
A. Dépendance du régime juridique contre le terrorisme vis-à-vis de la coopération internationale.....	41
B. Entraide judiciaire.....	41
C. Extradition.....	42
D. Double incrimination .....	42
E. Protection des activités politiques contre la discrimination et nécessité du traitement équitable .....	43
F. Conclure sur les droits de l'homme .....	47
Annexe.....	49

## Préface

Le Service de la prévention du terrorisme de l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (ONUDC) est chargé d'apporter une assistance juridique et des aides connexes aux pays qui en font la demande en vue de ratifier et mettre en œuvre des instruments juridiques universels contre le terrorisme. Le Projet mondial de renforcement du régime juridique contre le terrorisme constitue le cadre global dans lequel s'inscrivent ces activités d'assistance aux pays. L'objectif général du projet est d'aider les États Membres à mettre en place un régime juridique universel fonctionnel de lutte contre le terrorisme en conformité avec les principes de l'état de droit, en particulier en facilitant la ratification et l'application des instruments juridiques universels contre le terrorisme et en renforçant les capacités des systèmes internes de justice pénale en la matière.

Pour aider à déterminer et élaborer les lois nécessaires ou souhaitables pour la mise en œuvre des instruments relatifs au terrorisme, le Service de la prévention du terrorisme de l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime fournit des documents de référence et des avis techniques, par conférences vidéo ou téléphoniques, par communications électroniques et par des missions de terrain, dans la mesure où leurs coûts représentent un avantage. Ces divers volets sont conçus pour soutenir le travail des représentants nationaux qui, finalement, devront élaborer et administrer des projets de législation intégrant dans leurs droits internes les engagements internationaux. L'apport de ces services de conseil promeut l'adoption des instruments en levant quelques-unes des incertitudes et autres obstacles techniques qui accompagnent l'adhésion à toute convention internationale. Dans le cadre de ce travail d'assistance, l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime et son Service de la prévention du terrorisme ont largement recours à plusieurs outils d'assistance technique. Veuillez vous reporter à l'annexe, qui contient une liste complète des outils et publications disponibles ainsi que les informations relatives à la manière d'y accéder.

La présente version mise à jour du *Guide législatif* a été élaborée en vue de faciliter la tâche des autorités nationales souhaitant adopter et mettre en œuvre le régime juridique universel contre le terrorisme. Elle remplace une publication de 2003, le *Guide législatif sur les conventions et protocoles mondiaux contre le terrorisme*. Les deux versions 2003 et 2008 du *Guide* ont été élaborées pour informer les représentants des gouvernements et autres personnes concernées sur les aspects juridiques internationaux de la prévention et de la répression du terrorisme. Le *Guide* 2003 regroupait, par thèmes, les douze conventions et protocoles existant alors, à savoir: *a)* l'aviation civile; *b)* le statut de la victime; *c)* les matières dangereuses; *d)* les navires et les plateformes fixes; *e)* le financement du terrorisme. Le *Guide* 2008 regroupe les infractions en fonction des entités du système des Nations Unies qui en sont responsables, afin de placer les instruments récemment élaborés dans leur contexte et d'indiquer les sources d'expertise technique.



# I. Le régime juridique universel contre le terrorisme

## A. Introduction

L'un des éléments clefs de la réponse de la communauté internationale au terrorisme a été l'élaboration progressive, depuis 1963, d'une infrastructure juridique de conventions et de protocoles relatifs au terrorisme, traduisant simplement les traités multilatéraux et les accords complémentaires. Ces instruments juridiques, au nombre de seize, y compris les protocoles et amendements récents, font obligation aux États qui les adoptent de réprimer la plupart des actes de terrorisme prévisibles. Une série de résolutions du Conseil de sécurité de l'ONU relatives au terrorisme vient par ailleurs constituer une autre partie essentielle du régime juridique mondial de lutte contre le terrorisme, ces résolutions ayant pour beaucoup été adoptées au titre du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies, qui autorise le Conseil de sécurité à adopter des résolutions juridiquement contraignantes pour tous les États Membres de l'ONU.

Ce régime juridique contre le terrorisme offre le cadre juridique permettant de s'attaquer aux crimes graves commis par des terroristes en ayant recours à une large gamme de mécanismes pénaux. Il est fondé sur le principe de base que les auteurs de crimes terroristes devraient être traduits en justice par leurs autorités nationales, ou être extradés vers un pays disposé à les juger. Le principe bien connu *aut dedere aut judicare* (extrader ou poursuivre) est destiné à rendre le monde inhospitalier aux terroristes (et à ceux qui les financent et les soutiennent) en leur refusant tout refuge.

Pour autant, il reste essentiel de souligner que le pouvoir légal de mettre en vigueur ces mesures contre le terrorisme reste exclusivement de la responsabilité des États souverains. Aucun tribunal international n'a compétence pour poursuivre l'auteur d'un détournement d'aéronef ou de navire, d'attentat à l'explosif contre des cibles civiles, ou le financement du terrorisme<sup>1</sup>. Les instruments juridiques élaborés au fil des décennies pour traiter ces infractions ne peuvent être mis en œuvre qu'en application de droits nationaux qui pénalisent les infractions définies, créent des juridictions appropriées au sein des tribunaux nationaux, et autorisent les mécanismes de coopération prévus dans les instruments internationaux qui sont essentiels à leur efficacité.

---

<sup>1</sup>La Cour pénale internationale, créée en 1998 par le Traité de Rome, a compétence pour juger les crimes de génocide, les crimes contre l'humanité, les crimes de guerre et le crime d'agression. La compétence sur les actes de terrorisme a été rejetée lors des négociations qui ont mené à la création de la Cour.

## B. Les conventions et protocoles universels

Le choix des seize instruments universels<sup>2</sup> examinés ci-après fait écho à l'annexe à la résolution 51/210 du 17 décembre 1996 et à la résolution 61/40 du 18 décembre 2006 de l'Assemblée générale. La résolution 51/210 engageait les États Membres à devenir parties à dix accords spécifiques. Ces accords comprenaient:

- a) quatre conventions et un protocole, élaborés par l'Organisation internationale de l'aviation civile (OIAAC)<sup>3</sup>;
- b) deux conventions élaborées sous la direction de l'Assemblée générale<sup>4</sup>;
- c) une convention élaborée par l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA)<sup>5</sup>;
- d) une convention et un protocole élaborés par l'Organisation maritime internationale (OMI)<sup>6</sup>.

En outre, la résolution de 1996 créait un Comité spécial ouvert à tous les États Membres:

. . . chargé d'élaborer une convention internationale pour la répression des attentats terroristes à l'explosif, puis une convention internationale pour la répression des actes de terrorisme nucléaire afin de compléter les instruments internationaux existants en la matière; [qui examinera. . .] ensuite ce qu'il convient de faire pour compléter le cadre juridique offert par les conventions relatives au terrorisme international.

Dans l'année, ce comité élaborait la Convention internationale de 1997 pour la répression des attentats terroristes à l'explosif. L'Assemblée générale lui a en outre confié un mandat supplémentaire, consistant à élaborer un accord sur le financement du terrorisme, qui a débouché sur la Convention internationale pour la répression du financement du terrorisme, en 1999. La Convention internationale pour la répression des actes de terrorisme nucléaire a été adoptée en 2005 et est entrée en vigueur en juillet 2007. Les négociations sur un instrument global relatif au terrorisme se poursuivaient en 2008. Les instruments élaborés par les institutions spécialisées sont aussi en cours de mise à jour. L'Organisation maritime internationale a élaboré deux protocoles en 2005 pour actualiser sa Convention pour la répression d'actes illicites contre la sécurité de la navigation maritime, qui datait de 1988, et le Protocole pour la répression d'actes illicites contre la sécurité des plates-formes fixes situées sur le plateau continental, en 1988 également. En 2005, l'Agence internationale de l'énergie atomique a adopté des amendements à sa Convention de 1980 sur la protection

---

<sup>2</sup>Le terme universel qualifie les accords ouverts à l'adhésion de tous les États Membres de l'ONU ou membres de ses institutions spécialisées, telles que l'Organisation internationale de l'aviation civile, par opposition aux accords ouverts aux membres de groupements régionaux, ou limités de quelque autre manière, tels que le Conseil de l'Europe.

<sup>3</sup>Convention relative aux infractions et à certains autres actes survenant à bord des aéronefs, 1963; Convention pour la répression de la capture illicite d'aéronefs, 1970; Convention pour la répression d'actes illicites dirigés contre la sécurité de l'aviation civile, 1971; Convention sur le marquage des explosifs plastiques aux fins de détection, 1991; Protocole de 1988 pour la répression des actes illicites de violence dans les aéroports servant à l'aviation civile internationale.

<sup>4</sup>Convention sur la prévention et la répression des infractions contre les personnes jouissant d'une protection internationale, y compris les agents diplomatiques, 1973; Convention internationale de 1979 contre la prise d'otages.

<sup>5</sup>Convention sur la protection physique des matières nucléaires, 1979.

<sup>6</sup>Convention pour la répression d'actes illicites contre la sécurité de la navigation maritime, 1988; Protocole pour la répression d'actes illicites contre la sécurité des plates-formes fixes situées sur le plateau continental, 1988.

physique des matières nucléaires<sup>7</sup>. On trouvera l'état des ratifications des seize instruments sur [www.un.org/french/docs/sc/committees/1373/law.shtml](http://www.un.org/french/docs/sc/committees/1373/law.shtml), à l'onglet Droit international.

Le 20 septembre 2006, les États Membres de l'ONU ont adopté la résolution 60/288 de l'Assemblée générale. Dans un plan d'action du 8 septembre 2006 annexé à cette résolution, l'Assemblée a convenu d'une Stratégie antiterroriste mondiale de l'Organisation des Nations Unies. Au paragraphe III-7 de ce plan d'action, les États Membres prenaient, entre autres mesures, la suivante:

7. Encourager l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime, y compris son Service de la prévention du terrorisme, à développer, en consultation étroite avec le Comité contre le terrorisme et sa Direction, ses prestations d'assistance technique aux États, sur leur demande, en vue de faciliter la mise en œuvre des conventions et des protocoles internationaux relatifs à la prévention et à la répression du terrorisme, ainsi que des résolutions pertinentes de l'ONU.

La résolution 61/40 du 18 décembre 2006 a suivi de peu l'adoption de la Stratégie mondiale. Dans cette résolution, l'Assemblée générale appelait les États Membres à mettre en œuvre cette Stratégie et tous les États à devenir parties aux dix conventions et protocoles cités dans la résolution 51/210 de 1996, ainsi qu'aux trois conventions suivantes, aux deux protocoles et à un amendement<sup>8</sup>. Dans sa résolution 62/71 du 8 janvier 2008, l'Assemblée générale renouvelait l'appel lancé dans le cadre de la Stratégie mondiale du Service de la prévention du terrorisme de l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime en faveur de la poursuite de l'aide aux États voulant devenir parties aux conventions et protocoles internationaux relatifs au terrorisme et les appliquer, en ajoutant qu'il convenait notamment de renforcer les capacités nationales.

---

<sup>7</sup>L'organisation qui parraine des négociations relatives à une convention devient normalement dépositaire du traité. Tous les traités relatifs au terrorisme élaborés par un comité de l'Assemblée générale nomment comme leur dépositaire le Secrétaire général de l'ONU à New York. Les accords des institutions spécialisées sont divers. La Convention de 1963 relative aux infractions et à certains autres actes survenant à bord des aéronefs désigne l'Organisation internationale de l'aviation civile comme son dépositaire. La Convention pour la répression de la capture illicite d'aéronefs, 1970, et la Convention pour la répression d'actes illicites dirigés contre la sécurité de l'aviation civile, 1971, désignent les Gouvernements de l'Union des Républiques socialistes soviétiques, du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord et des États-Unis d'Amérique comme les dépositaires des instruments de ratification, d'adhésion et de dénonciation. Le Protocole de 1988 pour la répression des actes illicites de violence dans les aéroports servant à l'aviation civile internationale désigne les trois mêmes Gouvernements et y ajoute l'Organisation internationale de l'aviation civile à Montréal, qui est devenue l'unique dépositaire de la Convention sur le marquage des explosifs plastiques aux fins de détection, 1991. La Convention de 1979 sur la protection physique des matières nucléaires et son amendement de 2005 prévoient que leur signature doit avoir lieu soit à l'Agence internationale de l'énergie atomique à Vienne, soit au Siège de l'ONU à New York, et désignent le Directeur général de l'Agence internationale de l'énergie atomique comme le dépositaire du texte original de la Convention. Cette référence au Directeur général de l'Agence internationale de l'énergie atomique revient apparemment à désigner implicitement cette Agence comme le dépositaire des traités ultérieurs, même si aucune référence explicite n'est faite dans l'un ou l'autre instrument quant au lieu de dépôt des instruments de ratification, d'adhésion ou de dénonciation. Les instruments de l'Organisation maritime internationale désignent tous le Secrétaire général de cette organisation, dont le siège se trouve à Londres, comme leur dépositaire. La signification concrète de ces désignations diverses est qu'un document de ratification ou d'adhésion envoyé au mauvais dépositaire peut ne jamais prendre effet. Il serait erroné de supposer que le Secrétaire général de l'ONU est le dépositaire des seize instruments universels relatifs au terrorisme. De plus, les prestations de services sur des aspects techniques de certains instruments spécialisés peuvent relever de la compétence particulière de l'organisation qui a élaboré l'accord, comme les informations de l'Agence internationale de l'énergie atomique à Vienne sur les niveaux de protection nécessaires en vertu de l'amendement de 2005 à la Convention sur la protection physique des matières nucléaires de l'Agence internationale de l'énergie atomique, ou encore de l'Organisation maritime internationale, à Londres, sur les procédures d'embarquement à bord des navires au titre du protocole de 2005 relatif à la Convention sur la sécurité de la navigation maritime.

<sup>8</sup>Alors que des événements tragiques ont démontré la grave menace que le terrorisme fait peser sur le personnel de l'ONU, la Convention sur la sécurité du personnel de l'ONU et du personnel associé, 1994, ne se trouve pas dans cette liste. Historiquement, cette Convention fut élaborée à la suite d'une série de décès de personnels militaires et policiers de l'ONU dans des situations de conflits.

### C. Les résolutions contraignantes du Conseil de sécurité relatives aux actes de terrorisme et aux fonds terroristes

Les États deviennent Membres de l'ONU en adoptant sa Charte, qui est une convention internationale contenant des obligations juridiquement contraignantes. Au titre des Articles 24, 25 et 48 de la Charte, ces obligations comportent le devoir d'appliquer les décisions du Conseil de sécurité lorsqu'il s'agit de préserver la paix et la sécurité en vertu du Chapitre VII de la Charte. En octobre 1999, le Conseil de sécurité a adopté la résolution 1267, exigeant que les Taliban d'Afghanistan remettent Oussama ben Laden à un pays où il serait effectivement traduit en justice. Afin d'assurer l'exécution de cette exigence, le Conseil de sécurité décidait que tous les États devraient:

4. b) Geler les fonds et autres ressources financières, tirés notamment de biens appartenant aux Taliban ou contrôlés directement ou indirectement par eux, ou appartenant à, ou contrôlés par, toute entreprise appartenant aux Taliban ou contrôlée par les Taliban, tels qu'identifiés par le comité créé en application du paragraphe 6 ci-après, et veiller à ce que ni les fonds et autres ressources financières en question, ni tous autres fonds ou ressources financières ainsi identifiés ne soient mis à la disposition ou utilisés au bénéfice des Taliban ou de toute entreprise leur appartenant ou contrôlée directement ou indirectement par les Taliban, que ce soit par leurs nationaux ou par toute autre personne se trouvant sur leur territoire, à moins que le comité n'ait donné une autorisation contraire, au cas par cas, pour des motifs humanitaires.

Le non-respect de la résolution par les Taliban a mené à la résolution 1333 de décembre 2000, élargissant l'obligation au gel des "fonds et autres actifs financiers de Oussama ben Laden et des individus et entités qui lui sont associés, tels qu'identifiés par le Comité, y compris l'Organisation Al-Qaida". La résolution 1390 de janvier 2002 a maintenu le gel des fonds et prévu que le comité, que l'on désignerait plus tard comme le Comité des sanctions contre Al-Qaida et les Taliban, procéderait à une mise à jour périodique de la liste des personnes et des entités désignées. Cette liste mise à jour est connue comme la Liste récapitulative, car elle rassemble par ordre alphabétique des personnes associées aux Taliban, des entités associées aux Taliban, des personnes associées à Al-Qaida, des entités associées à Al-Qaida et des personnes et entités rayées de la liste. La liste est disponible sur [www.un.org/sc/committees/1267/consolist.shtml](http://www.un.org/sc/committees/1267/consolist.shtml). Au 21 janvier 2008 elle comptait 142 personnes associées aux Taliban; 228 personnes et 112 entités associées à l'Organisation Al-Qaida, tandis que les noms de 11 personnes et 24 entités avaient été enlevées de la liste<sup>9</sup>.

Le 28 septembre 2001, le Conseil de sécurité a adopté la résolution 1373, qui élargit les obligations de gel aux personnes (et certaines personnes et entités qui leur sont liées), qui commettent ou tentent de commettre des actes de terrorisme. Cette obligation de gel s'applique donc à un groupe plus large que celui des personnes et entités associés aux Taliban et à Al-Qaida, dont une liste avait été dressée en application de la résolution 1267 (1999) et suivantes. Le premier paragraphe de la résolution 1373 (2001) exige que soient gelés sans attendre:

**"les fonds et autres avoirs financiers ou ressources économiques des personnes qui commettent, ou tentent de commettre, des actes de terrorisme, les facilitent ou y**

<sup>9</sup>Les résolutions ultérieures pertinentes traitant des procédures d'établissement des listes, de radiation des listes et des dérogations pour motif humanitaire sont notamment les résolutions 1333 (2000), 1390 (2002), 1452 (2002), 1455 (2003), 1526 (2004), 1617 (2005), 1730 (2006) et 1735 (2006).

participent, des entités appartenant à ces personnes ou contrôlées, directement ou indirectement, par elles, et des personnes et entités agissant au nom, ou sur instruction, de ces personnes et entités, y compris les fonds provenant de biens appartenant à ces personnes, et aux personnes et entités qui leur sont associées, ou contrôlés, directement ou indirectement, par elles”. (Souligné dans le texte.)

La résolution demandait que le financement du terrorisme soit érigé en crime, ce qui a conduit à la mise en vigueur d’un certain nombre de lois, et à des mesures de coopération internationale. Elle invitait aussi les États Membres à devenir dès que possible parties aux conventions internationales et protocoles pertinents relatifs au terrorisme, y compris la Convention internationale pour la répression du financement du terrorisme. Cet appel à devenir parties aux accords pertinents peut aussi être compris comme incluant les accords régionaux relatifs au terrorisme. Ces instruments peuvent jouer un rôle précieux de complément aux traités bilatéraux et aux conventions et protocoles universels relatifs au terrorisme, pourvu que ces dispositions soient “compatibles avec les buts et les principes de l’Organisation des Nations Unies”, comme l’exige l’Article 52 de la Charte des Nations Unies.

À la différence de la résolution 1267 (1999) du Conseil de sécurité, la résolution 1373 (2001) ne spécifie pas les personnes ou entités dont les fonds doivent être gelés au motif qu’elles participent à des actes de terrorisme, ni ne crée de mécanisme pour en établir les listes. Elle ne définit pas non plus les “actes de terrorisme”. Au minimum, cette expression inclurait des crimes qu’un pays désignerait comme du terrorisme ou des actes de terrorisme en vertu de son droit interne. La plupart des pays considèreront probablement que les infractions définies dans les conventions et protocoles universels relatifs au terrorisme et adoptés par ce pays seraient considérés comme des actes de terrorisme. Compte tenu des nombreuses résolutions du Conseil de sécurité<sup>10</sup> et de l’Assemblée générale<sup>11</sup> décrivant le terrorisme et les actes de terrorisme comme responsables de victimes parmi les civils, la définition que donne l’alinéa *b* de l’article 2.1 de la Convention sur le financement du terrorisme offre un autre outil pratique d’identification des actes pour lesquels l’apport ou la collecte de fonds devraient être interdits:

Tout autre acte destiné à tuer ou blesser grièvement un civil, ou toute autre personne qui ne participe pas directement aux hostilités dans une situation de conflit armé, lorsque, par sa nature ou son contexte, cet acte vise à intimider une population ou à contraindre un gouvernement ou une organisation internationale à accomplir ou à s’abstenir d’accomplir un acte quelconque.

#### **D. Considérations fondamentales concernant les services de conseil législatif**

La Stratégie antiterroriste mondiale a assigné à l’Office des Nations Unies contre la drogue et le crime la tâche de poursuivre le travail commencé en 2002, en fournissant aux États qui en faisaient la demande une assistance technique visant à faciliter l’application des conventions et protocoles relatifs au terrorisme, et des résolutions apparentées du Conseil

<sup>10</sup>Voir résolutions du Conseil de sécurité 1456 (2003), 1540 (2004) et 1566 (2004), 1624 (2005) et 1735 (2006).

<sup>11</sup>Voir résolutions de l’Assemblée générale 56/88, 57/27, 58/81 et 58/174, 60/288 et 61/40.

de sécurité<sup>12</sup>. Dans l'exécution de cette tâche, le Service de la prévention du terrorisme de l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime fournit ses prestations de conseil législatif en respectant certaines considérations fondamentales. Une des préoccupations majeures est d'éviter scrupuleusement toute ingérence dans les affaires politiques internes des États sollicitant des services de conseil législatif. Cela se concrétise par l'apport de conseils objectifs, en réponse à une demande expresse de l'État en question, sur les écarts susceptibles d'exister entre les impératifs internationaux inscrits dans les accords universels relatifs au terrorisme et les dispositions du droit interne concerné et, enfin, sur les solutions possibles. Cette approche technique, apolitique, est renforcée par le centrage cohérent et limité du Service de la prévention du terrorisme, sur le terrorisme précisément, vu comme un ensemble d'infractions criminelles pour lesquelles les instruments pertinents des Nations Unies ont défini des éléments précis.

Il ne s'agit nullement ici de chercher à sous-évaluer la nécessité pour les gouvernements et les instances concernées du système des Nations Unies de s'attaquer aux actes et aux groupes terroristes dans leur contexte politique et social ni de prendre des mesures visant à éliminer les conditions propices à la propagation du terrorisme énoncées, à la section 1 du Plan d'action de la Stratégie mondiale, à l'instar de ce qui est fait par les organisations et autres entités constituant l'Équipe spéciale de lutte contre le terrorisme (CTITF), du Secrétaire général. Cependant, ainsi qu'il ressort de l'énumération de ces conditions, nombre d'entre elles ne peuvent être influencées de manière significative par les outils internationaux de la justice pénale internationale<sup>13</sup>. De plus, le mandat du Service de la prévention du terrorisme est prévu pour faire progresser la mise en œuvre des instruments universels relatifs au terrorisme. Le fait de veiller à ce que l'assistance technique fournie par le Service soit restreinte à la justice pénale et liée aux aspects procéduraux de la lutte contre le terrorisme permet au Service de travailler clairement à l'intérieur des limites de son mandat. Il tire aussi avantage de l'expertise bien assise de l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime en matière de conventions de droit pénal et de mécanismes de coopération internationaux.

## **E. Nécessité de fonder les mesures antiterroristes sur des normes de droits de l'homme**

Les efforts de l'Organisation des Nations Unies en matière de lutte contre le terrorisme sont bâtis sur la conviction sans compromis que, pour réussir, leur volet préventif ne doit pas simplement respecter, mais doit effectivement être fondé sur l'esprit et la lettre des normes de l'état de droit, notamment les garanties inscrites dans le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP). Le principe de base de cette démarche est que lorsque des communautés estiment que des actes de terrorisme peuvent être effectivement prévenus et sanctionnés par des mécanismes juridiques qui intègrent de bonne foi des protections des droits de l'homme, la demande en mesures strictes sera moindre, et le respect de l'état de droit plus développé. Au lieu d'une compétition opposant la sécurité et la liberté aux dépens l'une de l'autre, il est possible de produire une synergie telle qu'à la fois la lutte contre la

<sup>12</sup> À la date de janvier 2008, la résolution 62/71 était la plus récente des résolutions de l'Assemblée générale concernant le mandat du Service de la prévention du terrorisme.

<sup>13</sup> "... s'agissant notamment des conflits qui perdurent, de la déshumanisation des victimes du terrorisme sous toutes ses formes et dans toutes ses manifestations, de l'absence de légalité et des violations des droits de l'homme, de la discrimination ethnique, nationale et religieuse, de l'exclusion politique, de la marginalisation socioéconomique et de l'absence de gouvernance, tout en sachant qu'aucune de ces conditions ne saurait excuser ou justifier des actes de terrorisme." Section 1 du Plan d'action de la Stratégie antiterroriste mondiale (A/Res/60/288).

criminalité et le respect des droits de l'homme en sont accrus. De plus, la cohésion sociale dans laquelle les citoyens soutiennent de bon gré leur Gouvernement, obéissent à la loi et évitent d'adopter les attitudes agressives typiques des groupes d'autodéfense, dépend de la confiance du public dans le fait que le Gouvernement jouera son rôle dans la prévention des attaques terroristes et traitera fermement mais équitablement les personnes accusées d'avoir planifié ou commis de telles attaques.

L'article 6 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP), qui est le document fondateur dans le domaine de la justice pénale, dispose 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".

Il ne peut exister d'exemple plus clair de privation arbitraire de la vie que le meurtre par des terroristes de civils inoffensifs profitant de vacances ou flânant dans des magasins. Pour le citoyen, la garantie du Pacte international relatif aux droits civils et politiques que le droit à la vie sera protégé signifie que l'on empêchera les terroristes de les assassiner, eux ainsi que leur famille et leurs amis, et non que l'on se contentera de fournir un système efficace et équitable pour juger et punir les coupables après qu'une attaque aura été commise. La protection de la loi réclame donc des mesures législatives pour faire cesser et interdire les préparatifs des terroristes visant à priver arbitrairement des civils de leur vie. Cette interruption et cette interdiction des plans et préparatifs terroristes avant que des civils innocents ne deviennent des victimes sont infiniment préférables à la réalisation d'autopsies et d'enquêtes sur les scènes de crimes après une tragédie et sont essentielles au maintien de la confiance des citoyens en l'état de droit et en la crédibilité de leur Gouvernement.

Cette insistance à considérer les garanties des droits de l'homme comme le fondement de l'assistance technique dans la lutte contre le terrorisme est simplement l'un des volets d'un apport intégré des prestations en conseil juridique. Le Projet mondial relatif au renforcement du régime juridique contre le terrorisme est soigneusement supervisé et soumis à une grande transparence, veillant à s'assurer qu'il demeure dans le cadre de sa mission. Sous réserve de ces limites cependant, il serait peu rentable d'encourager un pays à respecter seulement les éléments techniques de la Convention relative au financement du terrorisme et les résolutions pertinentes du Conseil de sécurité sur le gel des biens des terroristes, sans conseiller simultanément au Gouvernement de ce pays d'envisager non seulement les implications de ces mesures en termes de droits de l'homme, mais aussi les dispositions des quarante recommandations pour la lutte contre le blanchiment de capitaux, élaborées par le Groupe d'action financière sur le blanchiment de capitaux, ainsi que ses neuf recommandations spéciales relatives au financement du terrorisme. De même, les experts techniques de l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime doivent être prêts à informer les États des meilleures pratiques applicables pour la mise en œuvre des obligations internationales notamment si les instruments universels imposent souvent des obligations générales, sans préciser les voies législatives particulières ou le mécanisme de coopération international grâce auxquels ces obligations doivent être remplies.

## **F. Rôle du système de justice pénale dans la prévention des actes de terrorisme**

Les mesures préventives illustrent le besoin d'informer les pays des tendances et des normes pertinentes, puisqu'elles sont intimement liées à la mise en place simultanée du respect des

droits de l'homme et de pratiques efficaces en justice pénale. Les conventions et protocoles existants ne contiennent aucune mesure relative à l'association de malfaiteurs, la planification, la préparation ou autres dispositions d'ordre prévisionnel. Ces instruments ne punissent que les infractions qui ont été "commises", "tentées", "aidées ou encouragées", "ordonnées", ou ont bénéficié d'"instructions" ou de "contributions"<sup>14</sup>. Par exemple, l'infraction créée par le Protocole de 1988 pour la répression des actes illicites de violence dans les aéroports servant à l'aviation civile internationale n'aurait pas été prise en considération aussi longtemps qu'un attentat sur un aéroport n'aurait pas été effectivement tenté, ou réalisé. Il en irait ainsi même en présence de preuves écrasantes montrant qu'un groupe était en train de planifier une attaque, avait réuni des armes automatiques, des munitions et des grenades à main et avait imprimé des manifestes annonçant leur intention de tuer autant de voyageurs que possible à l'aéroport pour faire connaître leur cause politique ou idéologique. À l'évidence, un régime de coopération internationale ne saurait être pleinement satisfaisant si la condition juridique préalable pour y avoir recours est qu'il faut attendre une tentative d'attaque ou une attaque réussie, éventuellement au prix de centaines de morts.

De plus, le phénomène des attentats suicides semble rendre caduc l'effet dissuasif de la justice pénale. Le fait de réaliser que le système de la justice pénale est impuissant à dissuader des agresseurs prêts à mourir pour leur cause peut déboucher sur des demandes de réponse militaire, avec ses risques évidents de polarisation plus grande encore, et un moindre respect des protections par la procédure. Il est de mieux en mieux admis que, pour diminuer ce danger et contribuer à la réduction du terrorisme tout en conservant la confiance en l'état de droit, il faut que l'intervention contre les actes de terrorisme soit possible aux stades de la planification et de la préparation. L'une des décisions contraignantes du Conseil de sécurité, dans la résolution 1373 du 28 septembre 2001, est que tous les États doivent traduire en justice non seulement les personnes qui perpètrent des actes de terrorisme, mais aussi celles qui ". . . participent **au financement, à la planification ou à la perpétration** de tels actes." (Souligné dans le texte.)

## G. Interdiction de l'incitation au terrorisme en application du Pacte international relatif aux droits civils et politiques

Le Service de la prévention du terrorisme de l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime a élaboré un document de travail relatif à l'assistance technique, qui analyse l'importance fondamentale des mesures préventives de la justice pénale en matière de lutte contre le terrorisme. Cet outil est intitulé: *Prévention des actes de terrorisme: stratégie de justice pénale intégrant les normes de l'état de droit dans l'application des instruments des Nations Unies de lutte contre le terrorisme (2006)*. Il examine les mécanismes de fond et de procédure qui ouvrent la voie à une lutte efficace contre les plans et préparatifs terroristes, tout en respectant les garanties liées aux droits de l'homme. Entre autres crimes graves figurent l'association de malfaiteurs, le soutien matériel au terrorisme, la préparation des infractions, le recrutement au bénéfice d'un groupe terroriste, l'adhésion à celui-ci et

<sup>14</sup>L'unique exception est la Convention relative au financement. Cet instrument obtient un résultat prospectif et préventif en créant l'infraction de préparatifs financiers non violents, qui précède et soutient les actes de terrorisme violents. Il évite aussi les ambiguïtés, en spécifiant que l'infraction consistant à fournir ou collecter des fonds en vue d'un acte terroriste ne dépend pas du fait que l'acte violent planifié a été commis ou non. La section H de la partie II explique pourquoi l'infraction consistant à ordonner à d'autres, ou leur en donner instruction, de commettre un acte terroriste, créée par d'autres conventions récentes de lutte contre le terrorisme, pourrait ne pas s'appliquer lorsque l'acte ordonné ou pour lequel des instructions ont été délivrées n'est pas tenté, ni accompli.

l'entraînement en son sein. Entre autres mécanismes de procédure figurent les opérations secrètes, la surveillance technique, l'encouragement au témoignage, les règles d'administration de la preuve, l'amélioration des contrôles réglementaires et de la coopération internationale.

La Convention relative au financement du terrorisme fut le premier instrument mondial à mettre en place la responsabilité pénale pour le soutien logistique qui précède la plupart des actes de violence terroriste importants et qui est essentiel pour les groupes constituant l'infrastructure institutionnelle du terrorisme. La plus grande attention est aujourd'hui accordée, au niveau mondial, aux mesures visant à l'endoctrinement psychologique, qui incite à la haine et à la violence et qui est tout aussi essentiel à la motivation des actions du terrorisme organisé. Le paragraphe 2 de l'article 20 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques dispose que:

Tout appel à la haine nationale, raciale ou religieuse qui constitue une **incitation à la discrimination, à l'hostilité ou à la violence est interdit par la loi.** (Souligné dans le texte.)

Le Commentaire général 11 (1983) des experts indépendants constituant le Comité des droits de l'homme créé en application du PIDCP souligne que l'article 20 sera pleinement efficace sous réserve d'une loi indiquant clairement que la propagande et les appels décrits ici sont contraires à l'ordre public, et prévoyant une sanction appropriée en cas d'infraction.

Ni l'article 20 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques ni le Commentaire général 11 ne spécifient que l'interdiction ou la sanction pesant sur l'appel à la discrimination, à l'hostilité ou à la violence doit être de nature pénale. En étant réaliste cependant, il est difficile d'imaginer que des sanctions non pénales soient efficaces contre des groupes spécifiquement terroristes et clandestins. L'état de droit tel qu'il est exprimé dans d'autres instruments internationaux reconnaît que l'incitation au crime peut elle-même être érigée en crime. L'alinéa *e* de l'article 25-3 du Statut de la Cour pénale internationale (1998) tient pour pénalement responsable toute personne qui:

S'agissant du crime de génocide, [elle] incite directement et publiquement autrui à le commettre<sup>15</sup>.

Le Conseil de sécurité des Nations Unies s'est penché sur l'incitation au terrorisme dans deux de ses résolutions. Au paragraphe 5 de la résolution 1373 (2001), le Conseil:

Déclare que les actes, méthodes et pratiques du terrorisme sont contraires aux buts et aux principes de l'Organisation des Nations Unies et que le financement et l'organisation d'actes de terrorisme ou l'**incitation** à de tels actes en connaissance de cause sont également contraires aux buts et principes de l'Organisation des Nations Unies. (Souligné dans le texte.)

Le Conseil s'est tout particulièrement intéressé au problème de l'incitation dans la résolution 1624 (2005), dans laquelle il:

---

<sup>15</sup>Voir aussi l'article 3.1 c iii de la Convention des Nations Unies contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes, 1988. Cet article impose à chaque État Partie, sous réserve de ses principes constitutionnels et des concepts fondamentaux de son système juridique, de conférer le caractère d'infractions pénales, "au fait d'inciter ou d'amener publiquement autrui, par quelque moyen que ce soit, à commettre l'une des infractions établies conformément au présent article ou à faire illicitement usage de stupéfiants ou de substances psychotropes".

1. Appelle tous les États à adopter des mesures qui peuvent être nécessaires et appropriées et sont conformes aux obligations qui leur incombent 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 (souligné dans le texte);

[ . . . ]

3. Appelle tous les États à poursuivre les efforts menés au niveau du terrorisme 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 de terroristes et de leurs partisans contre les établissements d'enseignement et les institutions culturelles et religieuses;

Conformément à la directive donnée par le Conseil, le Comité contre le terrorisme créé par la résolution 1373 (2001) a élaboré un rapport (S/2006/737), daté du 15 septembre 2006, sur la mise en œuvre de la résolution 1624 (2005). Le rapport précise en ses paragraphes 6 et 7 que la plupart des États ayant communiqué leur situation et qui interdisent l'incitation le font en pénalisant expressément les déclarations publiques incitant à la commission d'un acte de terrorisme. D'autres États ont signalé que les communications privées étaient incluses, si elles revenaient à conseiller, suggérer ou solliciter des actes de terrorisme. La plupart de ces interdictions imposent la responsabilité pénale indépendamment du fait que l'acte de terrorisme a été effectivement tenté ou commis, ce qui aiderait à remédier aux inconvénients résultant du caractère réactif des conventions et protocoles universels relatifs au terrorisme.

L'inadéquation des mécanismes réactifs de droit pénal, qui dépendent du fait que des violences aient été tentées ou commises, pour protéger la société contre des personnes prêtes à mourir pour une cause, pousse aussi à prêter davantage attention, au niveau régional, aux mécanismes préventifs de lutte contre le terrorisme. Le Conseil de l'Europe, fort de 47 États Membres, a élaboré il y a longtemps une Convention pour la répression du terrorisme (1977). En 2005, ses membres ont négocié une Convention pour la prévention du terrorisme, qui est entrée en vigueur en juin 2007. Entre autres mesures préventives, on y trouve la création des nouvelles infractions de provocation publique à commettre des infractions terroristes<sup>16</sup>, et de recrutement et entraînement pour le terrorisme. L'article 5 de la Conventions dispose donc:

Aux fins de la présente Convention, 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

---

<sup>16</sup> Une infraction de terrorisme se définit comme une infraction créée en vertu de l'un quelconque des instruments universels relatifs au terrorisme, depuis la Convention de 1970 sur la capture d'aéronefs jusqu'à la Convention de 1999 relative au financement du terrorisme.

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.

Chaque Partie adopte les mesures qui s'avèrent nécessaires pour ériger en infraction pénale, conformément à son droit interne, la provocation publique à commettre une infraction terroriste telle que définie au paragraphe 1, lorsqu'elle est commise illégalement et intentionnellement.

La Convention européenne ne s'en tient pas à l'incitation fondée sur la haine religieuse, raciale ou nationale. Cependant, comme il s'agit là des principaux motifs utilisés aux fins de recrutement pour les actes et groupes terroristes actuels, la Convention interdit effectivement l'appel à la violence, en application du PIDCP. Bien entendu, l'infraction créée par la Convention pour la prévention du terrorisme doit aussi respecter les impératifs de l'article 19 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, selon lequel nul ne peut être inquiété pour ses opinions, et que:

2. Toute personne a droit à la liberté d'expression; ce droit comprend la liberté de rechercher, de recevoir et de répandre des informations et des idées de toute espèce [. . .]

L'infraction d'incitation créée par la Convention ne s'applique qu'à la provocation publique à commettre une infraction terroriste clairement définie par la loi, avec l'intention criminelle spécifique d'inciter à la commission d'une infraction, de sorte que la simple conduite négligente ou les conséquences imprévues n'entraîneront pas de responsabilité pénale. Compte tenu de ces précautions, l'infraction de provocation semble compatible avec le paragraphe 3 de l'article 19 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, selon lequel:

3. L'exercice des libertés prévues au paragraphe 2 du présent article comporte des devoirs spéciaux et des responsabilités spéciales. Il peut en conséquence être soumis à certaines restrictions qui doivent toutefois être expressément fixées par la loi et qui sont nécessaires:

- a) Au respect des droits ou de la réputation d'autrui;
- b) À la sauvegarde de la sécurité nationale, de l'ordre public, de la santé ou de la moralité publiques.

## **H. Étapes à franchir pour devenir partie aux conventions et aux protocoles et pour les mettre en œuvre**

Le mécanisme déclenché pour devenir partie à un traité international ou une convention (traité multilatéral) met en jeu un élément international et un élément interne. L'élément international consiste en une procédure formelle dictée par les termes de l'accord et régie par les principes du droit international. Les conventions et protocoles relatifs au terrorisme impliquent le dépôt d'un instrument juridique formel auprès du dépositaire identifié à la note 7 ci-dessus, pour cet accord spécifique. Ce document doit exprimer, dans la terminologie appropriée du droit international, la volonté du pays d'être lié par les obligations dudit instrument. De toute évidence cependant, ce mécanisme formel n'interviendra que lorsqu'il aura été pleinement répondu à sa contrepartie interne. Une décision politique confirmant les impératifs d'agrément des règles constitutionnelles ou autres règles juridiques du pays sera nécessaire ainsi, souvent, qu'un processus législatif.

À titre de première étape vers l'adhésion aux accords relatifs à la lutte mondiale contre le terrorisme, il faut normalement procéder à une analyse des législations requises pour satisfaire aux normes internationales dans ce domaine. Il est bien compréhensible que les Gouvernements et les assemblées parlementaires veuillent savoir à l'avance quels changements seront nécessaires dans leurs systèmes juridiques du fait de l'adhésion à un traité international ou du respect d'autres normes internationales. Soit en raison de leur droit interne, soit par principe, certains pays n'adopteront pas un traité tant que la législation permettant de s'acquitter de toutes ses obligations internationales n'est pas en vigueur, et ne considèrent pas le traité en question comme contraignant tant qu'il n'est pas mis en œuvre par une loi nationale<sup>17</sup>. On parle alors souvent de position "dualiste", en ce sens que le droit international et le droit interne sont considérés comme deux systèmes distincts, de sorte que le recours à la législation est nécessaire pour introduire une obligation internationale dans le corpus juridique interne<sup>18</sup>.

Dans d'autres pays, l'adoption d'un traité peut incorporer automatiquement ses dispositions dans le droit interne, ce qui permet aux articles relatifs à l'entraide judiciaire et autres questions procédurales de servir d'autorisation juridique automatique pour leur usage dès lors que le traité entre en vigueur, sans action supplémentaire de la part de l'exécutif ou du législatif, hormis la phase pratique de la publication du traité au journal officiel ou toute autre moyen permettant d'informer officiellement le public. Cependant, même les pays qui suivent une tradition dite "moniste" d'incorporation automatique des traités auront besoin de légiférer pour installer les éléments non automatiques essentiels à la mise en œuvre<sup>19</sup>. L'exemple le plus clair en l'occurrence a trait à la criminalisation des infractions. Aucun accord relatif au terrorisme ne précise une sanction, ni même une gamme de sanctions pour les infractions qu'il définit. L'article 4 de la Convention internationale pour la répression du financement du terrorisme est typique à cet égard:

Chaque État Partie prend les mesures qui peuvent être nécessaires pour:

- a) Ériger en infractions pénales au regard de son droit interne les infractions visées à l'article 2;
- b) Punir ces infractions de peines appropriées compte tenu de leur gravité.

Si la tradition juridique d'un pays devait permettre la possibilité théorique d'une inculpation pénale pour la commission d'une infraction définie uniquement dans un traité international liant ce pays, mais qui serait ignorée de la législation interne, alors cette infraction demeurerait impunie jusqu'à ce que la loi ait défini la sanction applicable. Un principe fondamental de l'état de droit est qu'il ne peut y avoir de sanction sans une loi correspondante, et rares sont ceux qui seraient favorables à ce qu'une sanction soit infligée par analogie à une autre infraction. En conséquence, un pays qui incorpore automatiquement une infraction dans son droit interne dès l'adoption d'un traité, tel que défini ici, doit prendre des mesures législatives pour définir une sanction correspondant à cette infraction et mettre en œuvre toute autre disposition non automatique.

<sup>17</sup>Sauf spécification contraire, toutes les lois et décisions judiciaires citées sont disponibles soit en anglais, soit dans leur langue originale dans la base de données juridique sur le terrorisme de l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime ([www.unodc.org/tldb](http://www.unodc.org/tldb)).

<sup>18</sup>Voir, par exemple, la Constitution sud-africaine, 1996, section 231.

<sup>19</sup>L'article 122 1 de la Constitution de la République d'Albanie dispose que: tout accord international qui a été ratifié fait partie intégrante du système juridique interne après qu'il a été publié au Journal officiel de la République d'Albanie. Il est appliqué directement, sauf dans les cas où il n'est pas automatique et où sa mise en œuvre nécessite l'adoption d'une loi. [ . . . ]

## **II. Pénalisation et autres règles législatives des conventions et protocoles relatifs au terrorisme**

### **A. Éléments communs des conventions et protocoles**

Deux des seize accords relatifs au terrorisme ne créent aucune infraction et ne sont donc pas décrits en détail. La Convention de 1963 relative aux infractions et à certains autres actes survenant à bord des aéronefs met en place des procédures pour le retour de l'aéronef et le traitement des passagers et de l'équipage après un détournement illicite. Elle demande aussi à l'État contractant d'établir sa compétence pour punir les infractions commises à bord des aéronefs inscrits sur son registre d'immatriculation, mais ne fixe aucune infraction que les États Parties seraient dans l'obligation de punir. La Convention sur le marquage des explosifs plastiques aux fins de détection demande à l'État Partie de prendre les mesures nécessaires pour contrôler les explosifs qui ne contiennent pas de produits chimiques volatiles susceptibles d'être détectés par des équipements appropriés, mais ces mesures n'ont pas à revêtir un caractère pénal. Elle ne contient non plus aucun mécanisme de coopération en matière de justice pénale, et ne sera donc pas discutée ici. Les neuf conventions, les quatre protocoles et l'amendement restants ont tous des éléments communs. Chacun impose: *a)* la criminalisation de la conduite définie dans un accord particulier comme une infraction passible de sanction pénale; *b)* l'élaboration de motifs spécifiques de compétence pour cette infraction, telles que l'immatriculation d'un aéronef ou d'un navire, ou le lieu d'une agression; et *c)* la capacité et l'obligation d'ouvrir une procédure contre un auteur présumé ou accusé devant les juridictions nationales aux fins de poursuites, si l'extradition n'est pas accordée conformément à l'accord applicable, et de fournir les formes appropriées de coopération internationale.

### **B. Accords relatifs à la sécurité de l'aviation civile élaborés par l'Organisation internationale de l'aviation civile**

#### **B-1 Convention pour la répression de la capture illicite d'aéronefs, 1970**

Les premières conventions relatives au terrorisme furent élaborées par l'Organisation internationale de l'aviation civile en 1963, 1970 et 1971, en réponse aux détournements d'avions. La Convention de 1963 relative aux infractions et à certains autres actes survenant à bord des aéronefs impose à chacune de ses Parties de prendre "les mesures nécessaires pour établir sa compétence, en sa qualité d'État d'immatriculation, aux fins de connaître des infractions commises à bord des aéronefs inscrits sur son registre d'immatriculation" (article 3.2). Il n'est nullement demandé de définir comme une infraction quelque conduite que ce soit qui mettrait en danger la sécurité d'un aéronef ou de ses passagers. De plus, l'obligation d'établir la compétence ne s'applique qu'aux actes commis à bord d'un aéronef en vol, situation définie comme l'instant où les moteurs sont lancés en vue du décollage jusqu'à l'instant de la fin de l'atterrissage. Les instruments ultérieurs relatifs à l'aviation furent des

réactions croissantes aux détournements d'avions, très nombreux à l'époque. L'alinéa *a* de l'article premier de la Convention de 1970 pour la répression de la capture illicite d'aéronefs impose aux États Parties de punir sévèrement les actes de toute personne qui "illicitement et par violence ou menace de violence s'empare de cet aéronef ou en exerce le contrôle". Ce même article s'applique à un aéronef "en vol", défini à l'article 3.1 comme "depuis le moment où, l'embarquement étant terminé, toutes ses portes extérieures ont été fermées jusqu'au moment où l'une de ces portes est ouverte en vue du débarquement".

## **B-2 Convention pour la répression d'actes illicites dirigés contre la sécurité de l'aviation civile, 1971**

Cet accord a été adopté après la destruction au sol de quatre aéronefs civils au Moyen-Orient, en septembre 1970. Il met en place la criminalisation des attaques contre les aéronefs "en service, définis à l'alinéa *b* de l'article 2 comme "depuis le moment où le personnel au sol ou l'équipage commence à le préparer en vue d'un vol déterminé jusqu'à l'expiration d'un délai de vingt-quatre heures après tout atterrissage"; les alinéas *a* et *d* de l'article premier prévoient aussi la criminalisation de tout acte de violence à l'encontre d'une personne se trouvant à bord d'un aéronef en vol et tout endommagement des installations ou services de navigation aérienne, ou perturbation de leur fonctionnement susceptibles de compromettre la sécurité d'aéronefs en vol.

## **B-3 Protocole pour la répression des actes illicites de violence dans les aéroports servant à l'aviation civile internationale, 1988**

Seuls les États qui sont Parties à la Convention de Montréal de 1971 peuvent adhérer à ce Protocole. Il a été négocié à la suite d'agressions contre des voyageurs dans les aéroports de Vienne, Rome et ailleurs dans les années 80. Il criminalise les actes de violence qui causent ou sont de nature à causer des blessures graves ou la mort dans des aéroports servant à l'aviation civile internationale, ainsi que la destruction ou l'endommagement grave des aéronefs ou des installations si ces actes compromettent ou sont de nature à compromettre la sécurité dans cet aéroport. La Loi type de l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime, disponible sur [www.unodc.org](http://www.unodc.org) à la page Prévention du terrorisme page, onglet Outils d'assistance technique, contient des projets de lois de mise en œuvre des dispositions pénales des conventions relatives à la sécurité des voyages aériens. La mise en œuvre législative a été menée à bien dans quelques pays en faisant entrer en vigueur dans un texte unique les bases juridiques et les infractions désignées par divers accords. Après la négociation de la Convention de 1971, un certain nombre de pays ont approuvé les textes réunissant les Conventions de 1963, 1970 et 1971 en une seule et unique loi<sup>20</sup>. Certaines lois ainsi consolidées, mises en vigueur après la négociation du Protocole de 1988 sur les aéroports, incorporent non seulement les infractions qui y sont définies mais aussi

<sup>20</sup> Il faut citer ici la loi de Nouvelle-Zélande sur les infractions graves dans l'aviation, 1972, la loi du Malawi sur les détournements d'avion, 1972, la loi de Malaisie sur les infractions graves dans l'aviation, 1984, et la loi de Maurice relative aux détournements d'avions et autres infractions dans l'aviation civile, 1985. Certains de ces textes ont été amendés ultérieurement, pas l'insertion d'un article incorporant le Protocole de 1988 relatif aux aéroports, à Maurice par exemple. Sa loi de 1985 relative aux détournements d'aéronefs et autres infractions a été amendée en 1994 par l'addition d'un article 6A, qui a criminalisé la conduite définie comme une infraction dans le Protocole de 1988 sur les aéroports relatif à la Convention sur la sécurité de l'aviation civile, 1971, ainsi que tout acte consistant à utiliser, dans un aéroport, un dispositif, une substance ou une arme susceptible de causer des dommages graves à l'environnement.

l'introduction non autorisée d'armes et autres articles dangereux dans les aéroports et à bord des aéronefs<sup>21</sup>.

## **C. Accords relatifs à la sécurité maritime élaborés par l'Organisation maritime internationale**

### **C-1 Convention pour la répression d'actes illicites contre la sécurité de la navigation maritime et son Protocole relatif aux plates-formes fixes, 1988**

Cet accord est souvent appelé "Convention SUA" dans la communauté maritime. Il combine un grand nombre des dispositions élaborées au cours des décennies précédentes pour lutter contre les attaques dont les aéronefs faisaient l'objet. L'élaboration de la "Convention SUA" de 1988 a suivi le détournement du bateau de croisière *Achille Lauro* en Méditerranée, et le meurtre d'un passager. L'accord impose d'ériger en crime la capture d'un bateau, l'endommagement d'un navire ou de sa cargaison s'il est de nature à compromettre la sécurité de sa navigation; l'introduction d'un dispositif ou d'une substance qui sont de nature à compromettre la sécurité du navire; le fait de compromettre la sécurité de la navigation en causant des dommages graves aux équipements de navigation ou en blessant ou tuant toute personne lorsque ces faits présentent des liens de connexité avec l'une des infractions prévues et énumérées. Simultanément, son Protocole pour la répression d'actes illicites contre la sécurité des plates-formes fixes situées sur le plateau continental amenait des dispositions similaires concernant les attaques contre ces plates-formes<sup>22</sup>. La loi pénale australienne de 1992 relative aux navires et aux plates-formes, telle qu'amendée par l'Annexe 17 du décret d'amendement n° 24 de 2001, est un exemple de mise en œuvre simultanée de la Convention et du Protocole.

### **C-2 Protocoles à la Convention pour la répression d'actes illicites contre la sécurité de la navigation maritime et au Protocole pour la répression d'actes illicites contre la sécurité des plates-formes fixes situées sur le plateau continental, 2005**

Les Protocoles à la Convention et au Protocole de 1988 ont été négociés en 2005. Ces instruments prévoient qu'à leur entrée en vigueur avec le nombre requis d'adoptions ils se combineront aux instruments antérieurs, dont des parties bien déterminées porteront alors le titre de Convention pour la répression d'actes illicites contre la sécurité de la navigation maritime, 2005, et de Protocole pour la répression d'actes illicites contre la sécurité des plates-formes fixes situées sur le plateau continental, 2005. Les nouveaux accords créent des infractions supplémentaires, notamment: utiliser contre un navire, ou déverser à partir

---

<sup>21</sup>La loi pénale australienne relative à l'aviation, 1991, et la loi des îles Fidji relative à l'aviation civile, 1994, sont des refontes globales, postérieures à 1988, de textes antérieurs relatifs à la sécurité des transports aériens, et incorporent des mesures relatives à la sécurité des aéroports, qui interdisent l'introduction d'armes et autres articles dangereux et, en ce qui concerne les îles Fidji, des dispositions sur l'accès aux aéroports, les fouilles aux fins de sécurité et autres sujets apparentés.

<sup>22</sup>La Convention des Nations Unies sur le droit de la mer définit le plateau continental. En termes très simplifiés, c'est la prolongation naturelle de l'espace terrestre d'un État jusqu'au point où commence l'espace océanique profond. Cependant, la Convention sur le droit de la mer connaît des limites et qualifications très techniques qui doivent être prises en compte pour établir si un point particulier appartient ou non au plateau continental.

d'un navire, des explosifs, des matières ou des armes radioactives, biologiques, chimiques ou nucléaires, d'une manière risquant de provoquer la mort ou des dommages corporels ou matériels graves; déverser d'autres substances nocives ou potentiellement dangereuses risquant de provoquer la mort ou des dommages corporels ou matériels graves; utiliser un navire d'une manière qui provoque la mort ou des dommages corporels ou matériels graves; ou menacer d'agir de la sorte. Le transport à bord d'un navire de certaines matières doit être érigé en infraction s'il est destiné à intimider une population ou contraindre un gouvernement ou une organisation internationale, ainsi que celui d'équipements, de matières ou logiciels ou des technologies qui contribuent de manière significative à la conception d'une arme biologique, chimique ou nucléaire. D'autres articles demandent la création d'infractions pour avoir transporté une personne en sachant que celle-ci a commis une infraction visée au Protocole de 2005 ou à la liste des traités relatifs au terrorisme, et pour avoir blessé une personne, lorsque ces faits présentent un lien de connexité avec l'une des infractions définies. La Loi type de l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime contient des projets d'articles visant à pénaliser ces infractions nouvelles et à mettre en œuvre, conformément au Protocole 2005 à la "Convention SUA", l'obligation que les Parties prennent des mesures pour que la responsabilité d'une personne morale située sur son territoire ou constituée sous l'empire de sa législation aux plans pénal, civil ou administratif soit engagée, lorsqu'une personne responsable de la direction ou du contrôle de cette personne morale a, en cette qualité, commis une infraction visée par la Convention telle qu'amendée.

#### **D. Convention sur la protection physique des matières nucléaires de 1979 et son amendement de 2005, élaborés par l'Agence internationale de l'énergie atomique**

En 1979, l'Agence internationale de l'énergie atomique a élaboré la Convention sur la protection physique des matières nucléaires, qui institue des obligations relatives à la protection et au transport de matières définies. Son article 7 oblige les États Parties à ériger en crimes la manipulation illicite de matières nucléaires ou la menace de le faire; le vol simple ou qualifié ou autre détournement ou appropriation indue de telles matières; ou la menace d'une telle appropriation illicite aux fins de contraindre une personne, une organisation internationale ou un État. En 2005, cet instrument a été amendé pour pénaliser les actes dirigés contre une installation nucléaire ou en perturbant le fonctionnement, de nature à causer des blessures graves ou des dommages substantiels; le déplacement sans l'autorisation requise de telles matières vers l'intérieur ou l'extérieur d'un État; le fait d'exiger des matières nucléaires par la menace ou le recours à la force; la menace d'utiliser ces matières nucléaires dans le but de causer la mort ou des blessures graves à autrui ou des dommages substantiels aux biens ou à l'environnement ou de commettre une infraction dans le but de contraindre une personne, une organisation internationale ou un État<sup>23</sup>. Comme il sera expliqué à la section E-4 de la partie II du présent document, l'application de cet accord est à envisager en conjonction avec un instrument élaboré par le Comité spécial de l'Assemblée générale en 2005, la Convention internationale pour la répression des actes de terrorisme nucléaire.

<sup>23</sup> Amendement de 2005 à la Convention sur la protection physique des matières nucléaires, créant un nouvel accord qui sera appelé la Convention sur la protection physique des matières nucléaires et des installations nucléaires.

## **E. Accords relatifs à d'autres protections des civils élaborés à l'initiative de l'Assemblée générale**

### **E-1 Conventions sur les personnes jouissant d'une protection internationale, 1973, et contre la prise d'otages, 1979**

La Convention de 1973 sur la prévention et la répression des infractions contre les personnes jouissant d'une protection internationale, y compris les agents diplomatiques, impose aux États Parties de criminaliser les attaques violentes dirigées contre les chefs d'États et les ministres des affaires étrangères et les membres de leur famille, ainsi que les agents diplomatiques ayant droit à une protection spéciale en vertu du droit international. Le terme "agents diplomatiques" et les circonstances dans lesquelles lesdites personnes peuvent se prévaloir de protections spéciales sont précisés dans la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques, de 1961<sup>24</sup>. La Convention de 1979 contre la prise d'otages impose la criminalisation de toute capture ou détention et menace de tuer, blesser ou continuer de détenir tout otage, et non simplement les agents diplomatiques, afin de contraindre un État, une organisation internationale ou toute personne physique ou morale à accomplir un acte quelconque ou à s'en abstenir. Cette Convention ne prend en considération que les détentions et menaces afférentes, et non les décès ou blessures qui pourraient en résulter et ne s'applique qu'aux événements de dimension internationale. En 1982, les îles Cook ont rassemblé et mis en application la Convention de 1973 sur les personnes jouissant d'une protection internationale et la Convention de 1980 contre la prise d'otages dans une loi pénale n° 6, unique, portant sur les personnes bénéficiant d'une protection internationale. Alors que la Convention de 1973 sur les personnes jouissant d'une protection internationale exige la criminalisation des attaques contre des personnes protégées, elle est muette quant au fait de savoir si l'intention criminelle nécessaire doit, ou non, englober la connaissance du statut protégeant la victime. La législation des îles Cook prévoit explicitement que le fait d'avoir ou non connaissance du statut de protection de cette personne n'est pas un élément de l'infraction et n'a pas à être établi par l'accusation.

### **E-2 Convention sur les attentats terroristes à l'explosif, 1997**

Ainsi qu'il a été dit plus haut, la résolution 51/210 de 1996 de l'Assemblée générale a créé un Comité spécial, ouvert à tous les États Membres de l'Organisation des Nations Unies, chargé de négocier des instruments pour la répression de diverses formes du terrorisme. Le premier résultat des travaux du Comité fut la Convention internationale pour la répression des attentats terroristes à l'explosif (1997). Bien que son titre ne renvoie qu'aux attentats à l'explosif, cet instrument englobe aussi des armes de destruction massive. L'article 1.3 définit ce qu'il convient d'entendre par engin explosif ou autre engin meurtrier:

a) Toute arme ou tout engin explosif ou incendiaire qui est conçu pour provoquer la mort, des dommages corporels graves ou d'importants dégâts matériels, ou qui en a la capacité; ou

b) Toute arme ou tout engin qui est conçu pour provoquer la mort, des dommages corporels graves ou d'importants dégâts matériels, ou qui en a la capacité, par l'émission, la dissémination ou l'impact de produits chimiques toxiques, d'agents biologiques, toxines ou substances analogues ou de rayonnements ou de matières radioactives.

<sup>24</sup>Entrée en vigueur le 24 avril 1964. Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 500, p. 95

L'article 2 demande la création d'une infraction pour l'acte de poser ou utiliser intentionnellement un engin explosif ou autre engin meurtrier dans l'intention de provoquer la mort ou des dommages corporels graves ou des pertes économiques considérables. Les activités des forces armées lors d'un conflit armé ne sont pas régies par cette Convention, car elles sont soumises aux règles distinctes du droit international humanitaire, initialement codifié dans les Conventions de Genève et de La Haye et les Protocoles sur le droit des conflits armés<sup>25</sup>. La loi n° 11 de 1999 de la République du Sri Lanka relative à la répression des attentats terroristes à l'explosif, par exemple, décide au plan national de la mise en œuvre des dispositions de la Convention sur les attentats terroristes à l'explosif.

### **E-3 Convention relative au financement du terrorisme (Criminalisation), 1999**

Les travaux du Comité spécial ont eu pour deuxième résultat la Convention internationale de 1999 pour la répression du financement du terrorisme. L'article 2.1 demande aux États Parties de pénaliser les conduites de 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:

a) Un acte qui constitue une infraction au regard et selon la définition de l'un des traités énumérés en annexe;

b) Tout autre acte destiné à tuer ou blesser grièvement un civil, ou toute autre personne qui ne participe pas directement aux hostilités dans une situation de conflit armé, lorsque, par sa nature ou son contexte, cet acte vise à intimider une population ou à contraindre un gouvernement ou une organisation internationale à accomplir ou à s'abstenir d'accomplir un acte quelconque.

Le sous-alinéa 1 a de l'article 2 incorpore en y faisant référence les infractions pénales visées dans neuf des instruments universels relatifs au terrorisme, qui précèdent la Convention relative au financement, en tant qu'actes pour lesquels les fournitures ou collectes de fonds sont interdites. Un autre moyen pour parvenir au même effet serait de citer dans le droit interne la définition intégrale de l'infraction pour chaque instrument. Le sous-alinéa 1 b de l'article 2 met en place une définition propre des actes de terrorisme violents pour lesquels il est interdit d'apporter des fonds, ou de les collecter.

De par la loi 2001-1062 du 15 novembre 2001, l'article 421-2-2 du Code pénal français, définit comme suit l'infraction de financement du terrorisme:

Constitue également un acte de terrorisme le fait de financer une entreprise terroriste en fournissant, en réunissant ou en gérant des fonds, des valeurs ou des biens quelconques ou en donnant des conseils à cette fin, dans l'intention de voir ces fonds, valeurs ou biens utilisés ou en sachant qu'ils sont destinés à être utilisés, en tout ou partie, en vue de commettre l'un quelconque des actes de terrorisme prévus au présent chapitre, indépendamment de la survenance éventuelle d'un tel acte<sup>26</sup>.

<sup>25</sup> Voir [www.icrc.org](http://www.icrc.org) à l'onglet Droit international humanitaire.

<sup>26</sup> Texte original: "Constitue également un acte de terrorisme le fait de financer une entreprise terroriste en fournissant, en réunissant ou en gérant des fonds, des valeurs ou des biens quelconques ou en donnant des conseils à cette fin, dans l'intention de voir ces fonds, valeurs ou biens utilisés ou en sachant qu'ils sont destinés à être utilisés, en tout ou partie, en vue de commettre l'un quelconque des actes de terrorisme prévue au présent chapitre, indépendamment de la survenance éventuelle d'un tel acte."

La dernière partie du texte législatif français applique l'article 2-3 de la Convention, qui dispose que:

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.

L'article 2-3 de la Convention s'inscrit dans une avancée de grande importance dans l'utilisation des mesures de lutte contre le terrorisme, visant à prévenir plutôt que simplement réagir aux violences terroristes. Bien que la Convention relative au financement soit parallèle à la Convention sur les attentats terroristes à l'explosif de par sa structure et sa formulation, elle constitue une percée stratégique contre les phases de planification et de préparatifs qui précèdent presque toutes les attaques terroristes. Elle parvient à ce résultat grâce à deux innovations. Au lieu d'interdire une forme spécifique de violence associée au terrorisme, la Convention relative au financement pénalise les préparatifs logistiques et le soutien non violents qui donnent leur réalité aux groupes et aux opérations terroristes d'envergure. De plus, l'article 2-3 élimine toute ambiguïté en précisant expressément que la fourniture ou la collecte de fonds n'ont pas besoin d'entraîner un des actes violents visés à l'article 2.1 de la Convention pour être passible de sanction. Il n'est possible de satisfaire pleinement à toutes les normes internationales applicables au financement du terrorisme que par des dispositions législatives établissant les infractions à la Convention et non en s'appuyant sur les théories de la complicité, de l'association de malfaiteurs, du blanchiment de capitaux ou autres infractions qui ne sont pas spécifiques au financement du terrorisme.

#### **E-4 Convention sur le terrorisme nucléaire, 2005**

La Convention sur le terrorisme nucléaire a aussi résulté du travail du Comité spécial. Elle définit comme infractions: *a*) la détention ou l'utilisation de matières radioactives ou d'un engin explosif ou émettant des rayonnements dans l'intention d'entraîner la mort ou de causer des dommages corporels graves ou des dégâts substantiels à des biens matériels ou à l'environnement; *b*) l'emploi de matières ou engins radioactifs, ou l'utilisation ou l'endommagement d'une installation nucléaire de façon à libérer ou risquer de libérer des matières radioactives dans l'intention d'entraîner la mort d'une personne ou de lui causer des dommages corporels graves, ou de causer des dégâts substantiels à des biens ou à l'environnement, ou dans l'intention de contraindre une personne physique ou morale, une organisation internationale ou un gouvernement à accomplir un acte ou à s'en abstenir. Ces infractions s'attachent plus particulièrement aux engins nucléaires spécifiquement construits pour porter préjudice, que celles de la Convention de 1979 sur la protection physique des matières nucléaires, mais les accords de l'Agence internationale de l'énergie atomique contiennent aussi des interdictions relatives à l'utilisation malveillante, au vol et au vol qualifié, détournement ou autres moyens illicites d'obtenir lesdites matières, et aux menaces connexes. Les deux conventions définissent leur terminologie, et les experts devront soigneusement étudier ces définitions lors des processus d'élaboration des lois. Par exemple, une "installation nucléaire" est protégée par les deux accords, mais le terme est différemment défini dans les deux instruments. En conséquence, les experts nationaux chargés de ces élaborations pourront souhaiter consulter des conseillers juridiques de l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime et de l'Agence internationale de l'énergie atomique, pour éviter les conflits et les doubles emplois dans les lois internes mettant en œuvre ces deux instruments. La Loi type de l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime, qui vise le terrorisme, fournit une série d'outils de pénalisation incorporant les infractions dans ces deux conventions traitant des questions nucléaires. De plus, dans toute situation mettant

en jeu un éventuel mauvais usage de matières radioactives, il faut aussi songer à l'applicabilité de la Convention de 1997 sur les attentats terroristes à l'explosif, laquelle vise:

Toute arme ou tout engin qui est conçu pour provoquer la mort, des dommages corporels graves ou d'importants dégâts matériels, ou qui en a la capacité par l'émission, la dissémination ou l'impact de [. . .] rayonnements ou de matières radioactives.

### **E-5 Travail en cours sur une Convention générale pour la lutte contre le terrorisme**

Le travail en cours du Comité spécial en 2007 a trouvé sa traduction lors des réunions des 5, 6 et 15 février 2007, dans le document A/62/37, un Rapport du Comité spécial créé par la résolution 51/210 de l'Assemblée générale. Ce rapport, relatif à la négociation d'une convention générale, reflète des vues diverses sur un certain nombre de questions. Étant entendu qu'une mise en œuvre généralisée d'une telle convention ne saurait intervenir avant plusieurs années, l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime et son Service de la prévention du terrorisme continuent de travailler à l'adoption et à la mise en œuvre des instruments existants relatifs au terrorisme.

## **F. Autres règles juridiques relatives au financement du terrorisme**

### **F-1 Sources des normes internationales sur le financement du terrorisme**

La pénalisation, discutée à la section E-3 de la partie II du présent document n'est que l'une des mesures que demandent les normes internationales pour lutter contre le financement du terrorisme, et la Convention relative au financement du terrorisme n'est que l'une de ces normes. Indépendamment, la résolution 1373 (2001) du Conseil de sécurité demande non seulement aux 160 États Parties à la Convention relative au financement, mais à tous les États, de pénaliser le financement, défini dans des termes quasiment identiques à ceux de la Convention. Les Recommandations spéciales du Groupe d'action financière sur le blanchiment de capitaux (GAFI), discutées plus bas, et les travaux des organes régionaux organisés à l'image de ce même Groupe renforcent aussi cette règle de criminalisation. Les résolutions du Conseil de sécurité et les Recommandations spéciales du GAFI traitent aussi d'un certain nombre de normes non pénales, notamment le gel des fonds terroristes. Toutes ces normes doivent être prises en considération dans l'élaboration des lois destinées à quelque aspect de la lutte contre le financement du terrorisme, car les normes et obligations sont étroitement imbriquées.

Outre l'obligation de pénaliser le financement du terrorisme, la Convention relative au financement contient des éléments non pénaux significatifs. Elle oblige ses Parties à disposer d'une législation permettant qu'une entité juridique puisse être tenue pour responsable civilement, administrativement ou pénalement lorsqu'une personne responsable de sa gestion ou de sa supervision a, en cette qualité, commis une infraction financière<sup>27</sup>. Elle impose

<sup>27</sup>Il convient de noter que le Protocole de 2005 à la Convention de 1988 pour la répression d'actes illicites contre la sécurité de la navigation maritime contient également l'obligation symétrique d'établir la responsabilité légale d'une entité juridique lorsqu'une personne responsable de sa gestion ou son contrôle a, en cette qualité, commis une infraction créée par la Convention. La loi antiterroriste de 2002 de la Barbade contient à cet effet une disposition générale énoncée à sa section 5:

Lorsqu'une infraction visée à la section 3 ou 4 [à savoir actes de terrorisme ou financement du terrorisme] est commise par une personne responsable de la gestion ou de la supervision d'une entité sise ou immatriculée à la Barbade, ou de quelque autre façon organisée conformément aux lois de la Barbade, cette entité est coupable d'une infraction lorsque ladite personne a commis l'infraction en sa qualité de responsable [. . .].

aussi aux Parties d'avoir mis en place des mesures appropriées pour identifier, détecter, geler et saisir aux fins de confiscation les fonds utilisés pour la commission d'infractions terroristes ou affectés à celle-ci. Son article 18-1 *b* iii impose aux Parties d'obliger les institutions financières et autres professions participant aux transactions financières d'identifier leurs clients. Les Parties doivent envisager d'adopter des réglementations sur le signalement de "toutes les opérations complexes, inhabituelles, importantes, et tous les types inhabituels d'opérations, lorsqu'elles n'ont pas de cause économique ou licite apparente". Compte tenu de cette formulation de ce qui constitue une transaction suspecte, il n'est pas nécessaire qu'il y ait un lien évident avec le trafic de drogue ou le terrorisme. L'absence de but apparemment licite après prise en compte de toutes les circonstances pertinentes suffit pour demander à la direction de l'institution qu'elle signale la transaction. Il est nécessaire de formuler de façon large ce devoir de signalement, car un professionnel de la finance peut raisonnablement être considéré comme capable d'identifier des transactions non dotées de raison légitime apparente eu égard au profil d'affaires du client. Néanmoins, on ne saurait attendre de lui qu'il détermine quelle sorte d'activité illégitime peut se cacher derrière de telles transactions.

Il existe des différences factuelles importantes entre les pratiques et infractions du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme. C'est entre autres pour cela que les infractions de blanchiment de capitaux ne peuvent servir de critère pour pénaliser de façon adéquate le financement du terrorisme. Le blanchiment de capitaux se caractérise par le transfert de produits importants tirés de transactions illicites dans le commerce légitime ou les circuits bancaires, souvent divisées ou déguisées pour éviter d'être trop voyantes. Inversement, le financement du terrorisme peut consister à regrouper des sommes tirées d'activités légales ou d'une micro-criminalité et à les transférer à une personne ou une entité qui finalement peut envoyer des sommes relativement faibles pour soutenir des actes ou activités terroristes. Ces fonds ne deviennent juridiquement corrompus que lorsque leur source ou quelque personne de la chaîne qu'ils ont parcourue a l'intention de les utiliser pour financer un acte de terrorisme. Malgré ces différences entre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, les efforts mondiaux visant à lutter contre ces deux phénomènes ont tous deux besoin du concours des banques et des institutions financières non bancaires, ainsi que de professionnels spécialisés dans la détection des transactions suspectes. Il s'agit dans les deux cas de s'appuyer massivement sur la collecte et l'analyse des renseignements, souvent par l'intermédiaire de services de renseignement financier. Le signalement des activités suspectes a été développé dans le sens d'un mécanisme administratif de contrôle et de lutte contre le blanchiment de capitaux. Son usage dans la lutte contre le financement du terrorisme démontre comment les régimes mondiaux visant à lutter contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme deviennent de plus en plus intégrés.

## F-2 Gel et confiscation des fonds terroristes

La Convention de 1999 relative au financement du terrorisme n'est qu'un aspect d'une entreprise internationale plus vaste visant à dissuader, détecter et réprimer le financement du terrorisme et le soutien à celui-ci. L'article 8 de la Convention prévoit que chaque État doit prendre des mesures pour geler, saisir et confisquer les produits et instruments des infractions énumérées dans l'accord. À l'instar de la Convention de Vienne sur les stupéfiants<sup>28</sup>, de 1988, la Convention relative au financement traite le gel comme une mesure

<sup>28</sup>Article 5 de la Convention des Nations Unies contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes, 1988.

provisoire destinée à empêcher la disparition ou la dispersion des biens préalablement à une décision d'éventuel transfert définitif de leur propriété à l'État ou, dans certains cas, à une victime ou au propriétaire authentique. La Convention prévoit de déterminer ultimement la possibilité de confiscation sur la base du fait que le bien a été un instrument du crime, ou son produit. Les mécanismes de confiscation sont généralement déterminés dans les droits internes par la condamnation du propriétaire ou, dans certains systèmes, par la prise en compte d'une prépondérance ou faisceau de preuves au plan civil que le bien était soit un produit, soit un instrument du crime.

Cependant, lorsque des pays mettent en œuvre la Convention relative au financement du terrorisme, ils ont tout intérêt à prévoir et différencier les régimes instaurés par les résolutions du Conseil de sécurité. La résolution 1267 a été adoptée en 1999 et les résolutions qui lui ont succédé ont constamment renouvelé ses obligations de gel. Tout récemment, le préambule de la résolution 1735 (2006) réaffirmait "que les mesures envisagées au paragraphe 1 ci-dessous ont un caractère préventif [blocage des avoirs, interdiction de voyager et embargo sur les armes] et sont indépendantes des règles pénales de droit interne".

Ainsi, la résolution 1267 (1999) concernant l'obligation de geler les fonds doit être prorogée périodiquement, selon ce que décide le Conseil de sécurité, indépendamment de la question de la confiscation finale des avoirs bloqués, des poursuites relatives à des infractions, ou toute décision judiciaire. La résolution 1373 (2001) pose différentes questions. Elle met l'accent sur les recours pénaux, le manque de définition explicite des terroristes et de ce que sont les actes de terrorisme, laisse aux systèmes juridiques nationaux le soin de déterminer ces questions en leur sein, et pourrait mener à la confiscation si leur droit interne le prévoit. Cependant, le gel doit s'étendre à tous les biens détenus ou contrôlés par les personnes qui commettent ou tentent de commettre des actes de terrorisme, tandis que la plupart des lois existantes ne permettent que le gel des biens qui sont finalement soumis à confiscation, ce qui dans la plupart des pays revient à parler des instruments et des produits du crime. Les autorités réfléchissant à la législation nécessaire pour mettre en œuvre la Convention de 1999 relative au financement doivent donc prévoir le gel préventif des avoirs en vertu de la résolution 1267 (1999), la possibilité de confiscation en vertu de la résolution 1373 (2001) si les éléments de preuves satisfaisants peuvent être rassemblés, ainsi que le gel et la confiscation traditionnels des instruments et produits des infractions en vertu de la Convention relative au financement. L'un des moyens pour mettre en place un tel pouvoir légal réside dans une loi habilitant le Gouvernement à mettre en vigueur les décisions du Conseil de sécurité conformément au Chapitre VII de la Charte des Nations Unies. La loi canadienne sur les Nations Unies en est une bonne illustration:

Application des décisions du Conseil de Sécurité de l'ONU;

2. Le gouverneur en conseil peut prendre les décrets et règlements qui lui semblent utiles pour l'application d'une mesure lorsque le Conseil de Sécurité de l'ONU, en conformité avec l'Article 41 de la Charte des Nations Unies (reproduit à l'annexe), invite le Canada à la mettre en œuvre pour donner effet à l'une de ses décisions.

Infractions et peines

3. 1) Quiconque contrevient à un décret ou à un règlement pris en application de la présente loi commet une infraction et encourt, sur déclaration de culpabilité:

a) par procédure sommaire, une amende maximale de 100 000 dollars des États-Unis et un emprisonnement maximal d'un an, ou l'une de ces peines;

b) par mise en accusation, un emprisonnement maximal de dix ans.

### **F-3 Les Recommandations spéciales du Groupe d'action financière sur le blanchiment de capitaux (GAFI)**

Les travaux du Groupe d'action financière sur le blanchiment de capitaux (GAFI) et des organes régionaux structurés dans le style du GAFI, qui appliquent les quarante Recommandations sur le blanchiment de capitaux et les neuf Recommandations spéciales sur le financement du terrorisme doivent aussi être pris en considération. Le GAFI est un organisme intergouvernemental installé à l'Organisation de coopération et de développement économiques à Paris, et ses travaux sont soutenus par les organes régionaux structurés à son image, partout dans le monde. Les quarante Recommandations sur le contrôle du blanchiment de capitaux ont été publiées en 1990 et mises à jour par la suite. Huit recommandations spéciales pour la lutte contre le financement du terrorisme ont été publiées en octobre 2001, et une neuvième a été ajoutée en octobre 2004. Elles s'attachent aux points suivants:

- I) L'adoption et la mise en œuvre de la Convention de 1999 relative au financement du terrorisme, et à la mise en œuvre des résolutions de l'ONU relatives au financement du terrorisme;
- II) La criminalisation du financement du terrorisme, des actes terroristes et des organisations terroristes, et la désignation de telles infractions comme des infractions sous-jacentes au blanchiment de capitaux;
- III) Le gel et la confiscation des biens des terroristes;
- IV) La déclaration des transactions suspectes liées à ces actes terroristes ou des organisations terroristes;
- V) La coopération internationale dans le cadre des enquêtes, investigations ou procédures pénales, civiles ou administratives concernant le financement du terrorisme, des actes terroristes et des organisations terroristes;
- VI) Le contrôle des systèmes de remise de fonds alternative;
- VII) L'approfondissement de la surveillance des renseignements complets relatifs au donneur d'ordre pour les virements électroniques;
- VIII) Les contrôles visant à empêcher l'utilisation abusive des organisations à but non lucratif;
- IX) La détection des transports physiques transfrontaliers d'espèces.

Les Recommandations du Groupe d'action financière sur le blanchiment de capitaux se retrouvent finalement dans les législations et réglementations nationales et, de ce fait, influencent les pratiques bancaires et affectent tous les pays.

Le Groupe d'action financière sur le blanchiment de capitaux et les organes régionaux organisés à son image procèdent à des évaluations de leurs membres. Les documents utilisés pour ces évaluations constituent une excellente liste de contrôle interne permettant de satisfaire non seulement aux dispositions de la Convention relative au financement, mais aussi aux résolutions pertinentes du Conseil de sécurité de l'ONU et sont accessibles via le site Web du Groupe d'action financière sur le blanchiment de capitaux ([www.fatf-gafi.org](http://www.fatf-gafi.org)). Une méthodologie élaborée avec le Fonds monétaire international et la Banque mondiale, à laquelle ces organisations ont également recours pour les évaluations, est aussi proposée. C'est un document de 92 pages contenant des centaines de questions correspondant pour les unes à des "critères essentiels" et pour les autres à des "considérations supplémentaires", organisées en parallèle à la Recommandation pertinente. De plus, un manuel explicatif de 145 pages est fourni aux pays et aux évaluateurs utilisant la méthodologie. Le Fonds

monétaire international et l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime ont également élaboré une Législation type sur le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme publiée en décembre 2005, et disponible à l'adresse Internet [www.imolin.org/imolin/fr/index.html](http://www.imolin.org/imolin/fr/index.html) sous le titre: Normes et standards internationaux.

**Tableau récapitulatif: mesures érigeant en crime le financement du terrorisme et dispositions pour le gel des avoirs**

	<i>Convention relative au financement, 1999</i>	<i>Résolution 1373 (2001) du Conseil de sécurité</i>	<i>Résolution 1267 (1999) du Conseil de sécurité et résolutions apparentées</i>
<b>Obligation légale</b>	Obligations des États Parties en vertu du traité. Actuellement 160 États Parties.	Adoptée en vertu du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies. Juridiquement contraignante pour tous les États.	Adoptée en vertu du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies. Juridiquement contraignante pour tous les États.
<b>Mesure de criminalisation</b>	Commets une infraction toute personne qui, 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 définis, notamment les infractions à la Convention et des infractions et actes définis comme spécifiquement centrés sur la vie civile, prévus dans la Convention. Voir plus bas].	Criminalisation de 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.	Pas de mesure de pénalisation, seulement gel des biens, interdiction de voyager et sanctions sur les armes.
<b>Obligation de gel</b>	Adopter, conformément aux principes de son droit, les mesures nécessaires à <b>l'identification, à la détection, au gel ou à la saisie</b> de tous fonds utilisés ou destinés à être utilisés pour commettre les infractions au sens de Convention, ainsi que du produit de ces infractions, aux fins de confiscation éventuelle.	Geler les fonds et autres avoirs financiers ou ressources économiques des personnes qui <b>commettent, ou tentent de commettre, des actes de terrorisme</b> ; des entités appartenant à ces personnes ou contrôlées, directement ou indirectement par elles, et des personnes et entités agissant au nom, ou sur instruction, de ces personnes et entités.	Geler les fonds et autres ressources financières, tirés notamment de biens appartenant aux Taliban ou contrôlés directement ou indirectement par eux, ou appartenant à, ou contrôlés par, toute entreprise appartenant à Al-Qaida, Oussama ben Laden, aux Taliban et autres particuliers ou entités qui leur sont associés, ou toute entreprise contrôlée par Al-Qaida ou les Taliban, telles qu'identifiées par le Comité.
<b>Obligation de confiscation</b>	Adopter, conformément aux principes de son droit, les mesures nécessaires à la <b>confiscation</b> des fonds utilisés ou destinés à être utilisés pour la commission des infractions au sens de la Convention, ainsi que du produit de ces infractions.	Pas de mesure de confiscation prévue. Seul le gel préventif (non pénal) est exigé.	Pas de mesure de confiscation prévue. Seul le gel préventif (non pénal) est exigé.
<b>Autres</b>	Pour qu'un acte constitue une infraction au sens de la Convention, il n'est pas nécessaire que les fonds aient été effectivement utilisés à des visées définies comme terroristes.  La criminalisation, le gel et la confiscation s'appliquent aux fonds d'origine innocente dès lors qu'ils ont été fournis ou réunis en sachant qu'ils seraient utilisés à l'une des fins définies comme terroristes.	La résolution 1373 (2001) n'apportant pas d'explication définitive à propos des actes qui déclenchent l'obligation de gel, les pays appliquent leurs propres interprétations. Nombre de pays peuvent avoir des définitions du terrorisme ou des actes de terrorisme dans leur code pénal.  La résolution réclame le gel de tous les biens de quiconque commet des actes de terrorisme ou les soutient, notamment les biens non illégaux, non destinés à une utilisation criminelle.	Liste récapitulative, au 21 janvier 2008: – 142 individus appartenant ou associés aux Taliban; – 228 individus appartenant ou associés à l'Organisation Al-Qaida; – 112 entités appartenant ou associées à l'Organisation Al-Qaida
<b>Les Recommandations spéciales sur le financement du terrorisme, élaborées par le Groupe d'action financière sur le blanchiment de capitaux (GAFI) devraient guider l'application et la mise en œuvre des obligations ci-dessus.</b>			

## G. Problèmes communs à toutes les conventions et protocoles

### G-1 Définir les actes de terrorisme et le terrorisme

Les éléments des infractions créées dans les différents traités sont récapitulés dans les dispositions de la Loi type de l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (voir [www.unodc.org](http://www.unodc.org) à la page Prévention du terrorisme, onglet Outils d'assistance technique)<sup>29</sup>. Aucune formule unique de criminalisation de ces infractions ne saurait être applicable à tous les pays, en particulier pour ce qui concerne la question de savoir si l'infraction devrait être introduite en tant que partie d'une loi spécifique antiterroriste, ou par un amendement au code pénal. Il serait toutefois souhaitable que, dans la mesure du possible, les textes internes de mise en œuvre reprennent la terminologie utilisée dans les conventions internationales. C'est pourquoi les différences de définitions des infractions d'un pays à l'autre peuvent créer des problèmes quant aux impératifs de double incrimination de la coopération internationale, ce qui fera l'objet d'une discussion à la section D de la partie V du présent document. La bonne approche de la criminalisation dépendra des problèmes auxquels un pays est confronté, de son histoire et des circonstances, ainsi que de la tradition juridique et de la jurisprudence, qui dictent la façon dont les lois seront interprétées. Certains pays ont adopté des lois antiterroristes générales qui incorporent un grand nombre, ou la plupart, des infractions créées dans les instruments universels en une loi unique, comme outils alternatif face à la commission des infractions terroristes ou des violences terroristes. Une autre approche consiste à créer une unique infraction, générique, de terrorisme, dans une formulation similaire à celle de la Loi type de l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime et tirée de la section 2.1 *b* de la Convention relative au financement du terrorisme:

Quiconque commet un acte destiné à tuer ou blesser grièvement un civil, ou toute autre personne qui ne participe pas directement aux hostilités dans une situation de conflit armé, lorsque par sa nature ou son contexte, cet acte vise à intimider une population ou à contraindre un gouvernement ou une organisation internationale à accomplir ou à s'abstenir d'accomplir un acte quelconque, sera puni de . . .

La section 261 du Code pénal hongrois érige en crime les "Actes de terrorisme" dans les termes suivants:

- 1) Toute personne qui commet un crime violent à l'égard d'autrui, une infraction représentant pour l'ordre public une menace ou un attentat à main armée tel que spécifié à l'alinéa 9, avec l'intention de:
  - a) contraindre un organe gouvernemental, un autre État ou une organisation internationale à accomplir un acte ou s'abstenir de l'accomplir ou le soutenir;
  - b) intimider ou contraindre une population civile;
  - c) modifier l'ordre constitutionnel, social ou économique d'un autre État, ou s'ingérer dans cet ordre, ou troubler les opérations d'une organisation internationale, se rend responsable de ce crime . . .

Ainsi que l'explique la Loi type, l'interprétation la plus courante des termes "population" et "Gouvernement" renvoie aussi aux populations et gouvernement d'autres pays. Il

<sup>29</sup>Voir aussi les outils de mise en œuvre des conventions internationales contre le terrorisme, élaborés par le secrétariat du Commonwealth, disponibles sur: [www.thecommonwealth.org/Internal/38061/documents/](http://www.thecommonwealth.org/Internal/38061/documents/). Dérouler jusqu'au bas de la page et télécharger en format PDF.

s'agit ici de mettre en œuvre la demande contraignante au paragraphe 2 *d* de la résolution 1373 du Conseil de sécurité (2001), qui exige que les États “empêchent que ceux qui financent, organisent, facilitent ou commettent des actes de terrorisme n'utilisent leurs territoires respectifs pour commettre de tels actes contre d'autres États ou contre les citoyens de ces États”. La loi de 2000 du Royaume-Uni relative au terrorisme met en œuvre ce concept dans son article premier, en définissant le terrorisme de la manière suivante:

- 4) Dans cette section
  - a) le terme “action” inclut les actions à l'extérieur du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord,
  - b) toute référence à une personne ou à un bien renvoie à toute personne ou bien, où qu'ils soient situés,
  - c) toute référence au public inclut le public d'un pays autre que le Royaume-Uni, et
  - d) le terme “Gouvernement” désigne les Gouvernements du Royaume-Uni, d'une partie du Royaume-Uni ou d'un pays autre que le Royaume-Uni.
- 5) Dans la présente loi, toute référence à une action à visées terroristes inclut toute référence à une action entreprise au profit d'une organisation interdite.

Certains pays adoptent des lois qui font un usage explicite du terme “terrorisme” dans le titre même et dans les descriptions de fond des infractions<sup>30</sup>. Selon la définition de la section 3.1 de la loi antiterroriste de la Barbade, 2002, une infraction de terrorisme inclut toute infraction créée par l'une quelconque des conventions énumérées et protocoles relatifs au terrorisme, jusqu'en 1997, la Convention de 1999 relative au financement du terrorisme étant prise en compte par la création du crime disjoint de financement du terrorisme dans les lois de la Barbade. La loi de la Barbade traite aussi la préoccupation voulant qu'une loi antiterroriste puisse s'appliquer à la répression d'une dissidence politique ou d'un mouvement social. En vertu de la loi, outre les infractions définies par référence aux conventions, le terrorisme est défini comme suit:

- b) tout autre acte:
  - i) visant, par sa nature ou son contexte, à intimider le public ou à contraindre un gouvernement ou une organisation internationale à accomplir ou à s'abstenir d'accomplir tout acte; et
  - ii) visant à causer:
    - a. la mort ou des atteintes corporelles graves à un civil ou dans une situation de conflit armé à tout autre personne ne prenant pas part directement aux hostilités;
    - b. des dangers graves pour la santé ou la sécurité du public ou toute fraction du public;
    - c. des dommages importants aux biens, qu'ils soient publics ou privés, lorsque ces dommages entraînent un risque du type de ceux mentionnés à l'alinéa *b* ou une interférence ou interruption du type de celles mentionnées à l'alinéa *d*; ou
    - d. des interférences graves ou des interruptions graves dans un service, installation ou système, public ou privé, essentiels, à l'exclusion des

<sup>30</sup>Voir la loi indienne de 2001 sur la prévention du terrorisme, remplacée en 2004 par la loi sur les activités illicites (prévention). Sauf spécification contraire, toutes les lois et décisions judiciaires citées sont disponibles soit en anglais, soit dans leur langue originale dans la base de données juridiques de l'ONUUDC, à l'adresse Internet: [www.unodc.org/tldb](http://www.unodc.org/tldb).

interférences ou interruptions résultant de la défense licite d'intérêts, d'une manifestation de protestation, dissidence ou interruption du travail n'impliquant pas un risque du type mentionné à l'alinéa *b*.

## G-2 Prouver la motivation ou l'intention

Lors de l'élaboration des projets de loi, un problème fréquemment rencontré est celui de déterminer s'il convient d'inclure une motivation terroriste en tant qu'élément de l'infraction, au sens où l'acte doit être commis en raison d'un mobile politique, idéologique ou religieux. Il s'agit là d'un impératif de motivation distinct et complémentaire, venant s'ajouter à l'intention criminelle générale de tuer ou blesser<sup>31</sup>, ou à l'intention criminelle spécifique d'intimider ou de contraindre une personne, un gouvernement ou une organisation internationale<sup>32</sup>. La section 1 de la Loi sur le terrorisme du Royaume-Uni (2000), fournit un exemple d'infraction à caractère terroriste ayant un élément de motivation:

- 1) Dans la présente loi, le terme "terrorisme" signifie le recours à l'action ou la menace d'y recourir lorsque:
  - a) l'action relève de l'alinéa 2,
  - b) le recours à l'action ou la menace sont conçus pour influencer le Gouvernement ou intimider le public ou une partie du public,
  - c) le recours à l'action ou la menace visent à faire avancer une cause politique, religieuse ou idéologique.
- 2) L'action relève de cet alinéa si elle:
  - a) fait subir une violence grave à une personne,
  - b) entraîne des dommages graves aux biens,
  - c) met en danger la vie d'une personne, autre que celle de la personne commettant l'action,
  - d) occasionne un risque sanitaire ou de sécurité grave pour le public ou une partie du public,
  - e) vise à gravement interférer sur un système électronique, ou interrompre de façon grave son fonctionnement.

Des difficultés d'administration de la preuve peuvent découler de l'inclusion, comme élément de l'infraction, d'un mobile idéologique ou d'une intention spécifique de contraindre un gouvernement ou intimider une population. Ces difficultés tiennent à l'établissement de l'état mental d'un défendeur ou de son objectif, sans que des preuves sous formes de déclarations verbales ou écrites ou des aveux postérieurs à l'arrestation ne révèlent un objectif terroriste. Certaines cultures juridiques et certains juges, à titre individuel, risquent d'être

---

<sup>31</sup>L'infraction créée par l'article 2.1 de la Convention de 1997 relative aux attentats terroristes à l'explosif illustre la notion de crime avec une intention criminelle générale, défini comme l'accomplissement de certains actes mettant en jeu des armes ou engins spécifiés "*a*) Dans l'intention de provoquer la mort ou des dommages corporels graves"; ou *b*) Dans l'intention de causer des destructions massives [. . .] lorsque ces destructions entraînent ou risquent d'entraîner des pertes économiques considérables".

<sup>32</sup>Cette intention spécifique est explicitée à l'article 1<sup>er</sup> de la Convention de 1979 contre la prise d'otages, à l'article 3 de la Convention de 1988 pour la sécurité de la navigation maritime et à l'article 2 de son Protocole de 1999 sur les plates-formes fixes, à l'article 2 de la Convention relative au financement du terrorisme, à l'article 2 de la Convention de 1999 sur le terrorisme nucléaire, à l'article 4 du Protocole de 2005 à la Convention pour la répression d'actes illicites contre la sécurité de la navigation maritime et à l'article 3 de son Protocole de 1988 sur les plates-formes fixes.

réticents à émettre des conclusions quant à l'état mental du défendant, à cause de l'impossibilité proverbiale de voir à l'intérieur de l'esprit ou du cœur d'une personne. Il serait alors refusé, par exemple, de considérer le fait qu'une attaque a été lancée contre un lieu de culte un jour de fête religieuse comme suffisant s'il n'y a pas de revendication publique de la part d'un groupe responsable, pour conclure à la motivation religieuse sous-jacente. Dans une telle situation, les autorités chargées de l'enquête chercheront des personnes associées à l'événement, susceptibles de témoigner par des déclarations révélant une intention ou un mobile du suspect, ou bien ces autorités devront s'efforcer d'obtenir un aveu de l'accusé. Apparaissent alors des pressions qui peuvent contribuer à des pratiques d'interrogatoire ou d'investigation inacceptables. Ce danger devrait être anticipé et les responsables de l'élaboration des politiques ainsi que les autorités exécutives doivent s'en préserver. Faire de l'aveu l'unique moyen d'établir un élément de preuve d'infraction est malsain, car cela peut mener à la contrainte et à se mettre en conflit avec l'alinéa g de l'article 14.3 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, qui dispose que toute personne accusée d'une infraction pénale a droit "à ne pas être forcée de témoigner contre elle-même ou de s'avouer coupable".

Depuis la publication, en 1764, de l'ouvrage intitulé *Des infractions et des peines*, de Cesare Beccaria, au moins, la criminologie et le droit pénal se sont éloignés de la foi placée dans les confessions et ont davantage mis l'accent sur les déductions plus raisonnables que l'on pouvait tirer d'autres éléments de preuve. Cette tendance est attestée en 2002 par l'article 28 de la Convention des Nations Unies contre la corruption.

La connaissance, l'intention ou la motivation nécessaires en tant qu'éléments d'une infraction établie conformément à la présente Convention peuvent être déduites de circonstances factuelles objectives.

Ainsi, dans une procédure relative à la commission d'un crime nécessitant un élément idéologique, la preuve de l'adhésion à une organisation approuvant la violence politique, la possession de littérature extrémiste s'en prenant à d'autres religions, des manifestations passées de haine contre le groupe victime, ou les circonstances et la cible de l'attaque elles-mêmes pourraient remplacer des aveux en tant qu'éléments de preuve des motivations du défendeur.

La nécessité d'une approche réaliste pour prouver un élément mental corrélatif à une infraction a été reconnue par l'inclusion d'une règle spécifique d'administration de la preuve, dans la Convention relative au financement. Son article 2.1 ne demande pas seulement la criminalisation des attaques de civils, mais précise comment l'intention spécifique d'intimider ou de contraindre peut être prouvée:

b) Tout autre acte destiné à tuer ou blesser grièvement un civil, ou toute autre personne qui ne participe pas directement aux hostilités dans une situation de conflit armé, **lorsque, par sa nature ou son contexte, cet acte** vise à intimider une population ou à contraindre un gouvernement ou une organisation internationale à accomplir ou à s'abstenir d'accomplir un acte quelconque. (Souligné dans le texte.)

Pour que la Convention relative au financement puisse être respectée, et plus particulièrement ses éléments plutôt complexes relatifs à l'état d'esprit, la règle d'administration de la preuve figurant à l'alinéa b de l'article 2.1 pourrait devoir être introduite dans le code de procédure pénale d'un pays donné ou bien être spécifiquement incluse dans les lois traitant du terrorisme.

### G-3 Lois spéciales et amendements du code

Plutôt que de mettre en vigueur des lois spéciales portant sur les questions de terrorisme et de créer des infractions de terrorisme spécifiques, certains pays préfèrent amender leur Code pénal ou leur Code de procédure pénale pour combler les écarts entre les lois existantes et les impératifs de tel ou tel protocole ou convention. Cette approche n'est pas exclue par les conventions et les protocoles relatifs au terrorisme, dans la mesure où aucun de ces textes n'utilise les mots "terroriste" ou "terrorisme" pour définir les conduites interdites. Le mot "terrorisme" est inexistant dans chacune des conventions pertinentes de 1963 à 1979, même si, historiquement, ces accords répondaient bien entendu à des incidents de nature terroriste. Le mot apparaît pour la première fois dans le préambule à la Convention internationale de 1979 contre la prise d'otages, qui renvoie à la nécessaire coopération contre les prises d'otage en tant que manifestations de terrorisme international, et est réitéré dans les préambules des accords suivants.

La Convention internationale de 1997 pour la répression des attentats terroristes à l'explosif a été le premier accord à utiliser le mot "terroriste" dans son titre, ainsi que dans son préambule. En son article 5, elle exige aussi l'adoption de mesures visant à veiller à ce que les actes criminels créés par la Convention, "en particulier ceux qui sont conçus ou calculés pour provoquer la terreur dans la population, un groupe de personnes ou chez des individus ne puissent en aucune circonstance être justifiés par des considérations de nature politique, philosophique, idéologique, raciale, ethnique, religieuse ou autre mobiles analogues, et qu'ils soient passibles de peines à la mesure de leur gravité". La Convention internationale de 1999 pour la répression du financement du terrorisme et la Convention internationale de 2005 pour la répression des actes de terrorisme nucléaire ressemblent beaucoup à la Convention relative aux attentats terroristes à l'explosif, par l'utilisation qu'elles font de la terminologie relative au terrorisme dans leurs titres, préambules et dans des articles précisant qu'aucune justification ne saurait laisser accepter les actes de terrorisme. Mais aucun de ces instruments n'emploie les mots "terrorisme" ou "terroriste" dans leurs définitions des infractions. Ces définitions ont simplement recours à la terminologie traditionnelle des codes pénaux — la description d'un acte constituant une atteinte au corps social, telle qu'un attentat à l'explosif, une prise d'otage ou l'utilisation d'un bateau pour répandre des matières dangereuses, et une intention générale ou spécifique illicite, sans aucune nécessité que le terrorisme soit mentionné ou défini<sup>33</sup>.

### G-4 Pertinence des instruments universels pour tous les pays

Des questions sont fréquemment posées quant à la manière dont certains accords pourraient être pertinents dans tel ou tel pays et pourquoi celui-ci devrait les adopter. Les représentants d'un pays sans accès à la mer peuvent s'interroger sur la manière dont leur pays pourrait pâtir d'une violation de la Convention pour la répression d'actes illicites contre la sécurité de la navigation maritime. Si le pays n'a aucune frontière maritime, aucun bateau immatriculé, aucune plate-forme offshore, il ne peut, à l'évidence, subir aucune capture de navires ou plates-formes. Cependant, l'un de ses nationaux peut commettre une telle infraction; certains de ses citoyens pourraient faire partie des passagers menacés ou tués; la capture

<sup>33</sup>Ainsi qu'il a été vu précédemment, certaines infractions comportent bien l'intention d'intimider une population ou de contraindre un gouvernement ou une organisation internationale, ce qui, en substance, correspond à l'intention de terroriser. Pour les rédacteurs des projets de lois, le point important est que cette terminologie, qui définit l'effet attendu des actes sur une population ou un gouvernement, ait un sens factuel objectif, alors que l'"intention de terroriser" pourrait être interprétée très subjectivement en l'absence d'une définition factuelle.

illicite ou la menace de tuer ou de détruire pourraient avoir pour dessein de contraindre ce pays à libérer un prisonnier particulier ou à s'abstenir d'une certaine action; ou bien l'auteur de l'infraction pourrait être découvert sur son territoire. Tous ces motifs de compétence sont présents dans la "Convention maritime SUA" de 1988, et les raisons sont nombreuses pour qu'un pays puisse souhaiter avoir la possibilité d'extrader ou de poursuivre dans ses propres tribunaux, ou être en mesure de demander à un autre pays l'extradition d'un auteur présumé d'infraction.

De la même manière, c'est la nécessité de la coopération internationale, et non la capacité à punir une infraction au plan national, qui explique la négociation d'un accord du type du Protocole de 1988 pour la répression des actes illicites de violence dans les aéroports servant à l'aviation civile internationale. Aucun pays n'avait besoin du Protocole sur les aéroports pour criminaliser les attaques avec des armes automatiques et des grenades contre les passagers des aéroports ou sur le territoire, puisque ces conduites meurtrières étaient déjà passibles de sanctions pénales partout. Ce Protocole n'a pas généralisé une nouvelle infraction qui n'aurait pas existé auparavant dans la plupart des pays, comme l'avait fait en 1999 la Convention internationale pour la répression du financement du terrorisme. L'objectif et la valeur du Protocole sur les aéroports réside dans l'instauration de motifs juridictionnels, de mécanismes de coopération internationaux et de l'obligation d'extrader ou de poursuivre. De plus, montrer sa bonne citoyenneté internationale en adhérant volontairement à des accords de coopération internationaux coïncide parfaitement avec les obligations légales concrètes fixées au paragraphe 2, contraignant, de la résolution 1373 (2001), à savoir:

*c)* Refuser de donner asile à ceux qui financent, organisent, appuient ou commettent des actes de terrorisme ou en recèlent les auteurs;

*d)* Empêcher que ceux qui financent, organisent, facilitent ou commettent des actes de terrorisme n'utilisent leurs territoires respectifs pour commettre de tels actes contre d'autres États ou contre les citoyens de ces États;

*e)* Veiller à ce que toutes les 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 crimes graves dans la législation et la réglementation nationales; et à ce que la peine infligée soit à la mesure de la gravité de ces actes;

## **H. Formes de participation à une infraction**

Le critère de la responsabilité pénale a évolué avec les conventions et les protocoles relatifs au terrorisme. Les huit conventions et protocoles relatifs au terrorisme négociés entre 1970 et 1988 créent des infractions pénales réactives. Ces textes exigent de décider de la responsabilité pénale en faisant l'hypothèse de l'existence d'un état d'esprit coupable, nécessaire en trois circonstances seulement:

*a)* La commission physique d'une conduite qu'une convention particulière a érigé en crime, souvent appelée responsabilité du principal. Un principal est alors la personne qui s'empare personnellement d'un aéronef ou d'un navire maritime, ou prend des otages, attaque des diplomates ou des passagers dans un aéroport international, vole ou utilise illicitement des matières nucléaires, ou profère des menaces interdites par certains des instruments universels;

b) Une tentative de commettre une infraction, qui échoue pour des raisons indépendantes de l'auteur, comme l'intrusion armée dans une enceinte diplomatique qui est contrecarrée par les gardes des diplomates qui auraient dû être les victimes de cette prise d'otages;

c) La participation intentionnelle en tant qu'aide ou complice de la commission ou de la tentative de commission d'une infraction. Par exemple, un employé d'ambassade qui laisse un portail non verrouillé de sorte que des assassins puissent entrer, ou une personne qui procure de faux documents d'identité pour aider la fuite de membres d'un groupe qui a posé et mis à feu un engin explosif sur un marché.

Ces formes de responsabilité pénale ont été élaborées par étapes. La Convention de 1970 ne s'appliquait qu'à un complice à bord d'un aéronef en vol. La Convention de 1971 fut élargie pour viser toute tentative, tout complice, où qu'ils se trouvent. Dans les instruments suivants, d'autres formes de responsabilité pénale ont été introduites, notamment un acte consistant à participer à l'infraction principale (Convention de 1979 sur la protection physique de matières nucléaires) ou à prêter assistance à sa commission (Convention de 1988 pour la répression d'actes illicites contre la sécurité de la navigation maritime). Avant 1997, il était clair que les conventions ne requéraient de sanction que pour les actes réalisés ou tentés. En 1997, l'article 2.3 de la Convention relative aux attentats terroristes à l'explosif a créé deux nouvelles formes de responsabilité pénale pour quelqu'un qui:

b) Organise la commission d'une infraction au sens des paragraphes 1 ou 2 ou donne l'ordre à d'autres personnes de la commettre

[autrement dit soit l'accomplissement de l'infraction principale, soit la tentative de la commettre];

c) Contribue de toute autre manière à la commission de l'une ou plusieurs des infractions visées aux paragraphes 1 ou 2 par un groupe de personnes agissant de concert [ . . . ].

L'alinéa *c* de l'article 2.3 de la Convention sur les attentats terroristes à l'explosif ne s'applique de par sa formulation qu'à la commission d'une infraction. D'un point de vue purement grammatical pourtant, on pourrait soutenir que l'alinéa *b* de l'article 2.3 retient la responsabilité pénale au moment où une personne organise ou ordonne à d'autres de commettre une infraction, sans qu'il soit besoin de chercher si cet acte a jamais été tenté ou accompli. Pourtant, l'interprétation littérale peut ne pas suffire pour prévaloir sur un principe d'état de droit bien ancré qui veut que toute ambiguïté dans la définition d'une infraction soit résolue en faveur de l'accusé. Cela est particulièrement vrai compte tenu du fait que la Convention sur les attentats terroristes à l'explosif ne contient pas la clarification expresse apparaissant à l'article 2.3 de la Convention relative au financement du terrorisme, qui fut apparemment jugée nécessaire pour établir que l'acte de terrorisme prévu n'a pas besoin d'être commis pour qu'existe l'infraction de financement.

Vue dans ce contexte, la portée stratégique de la Convention internationale de 1999 pour la répression du financement du terrorisme devient évidente. La structure formelle de la Convention n'introduit aucune forme nouvelle de responsabilité pénale. Elle répète simplement les mêmes cinq formes de participation énumérées dans la Convention de 1997 relative aux attentats terroristes à l'explosif, c'est-à-dire en tant que principal, auteur d'une tentative, complice, organisateur ou ordonnateur, ou contributeur à l'action d'un groupe. Cependant, la conduite criminalisée n'est plus un acte de terrorisme violent. Au contraire, et pour la première fois, une convention ou un protocole relatif au terrorisme interdit les préparatifs

financiers non violents qui précèdent à peu près tous les actes de terrorisme importants. En outre, ces préparatifs ou cette contribution sont explicitement rendus passibles de sanction par l'article 2.3 de la Convention, sans considération du fait que l'acte prévu a effectivement été accompli ou simplement tenté. Cette criminalisation de la conduite relative aux préparatifs rétablit l'efficacité du système de la justice pénale. À la différence des auteurs d'attentats-suicide fortement endoctrinés, la plupart de ceux qui fournissent ou collectent des fonds pour le terrorisme ne souhaitent pas, eux, mourir ni même aller en prison pour leur cause, et ils sont donc accessibles à la dissuasion.

## I. Éléments constitutifs de la connaissance et de l'intention

La Convention relative au financement ne s'applique qu'à la fourniture ou à la collecte illicites et délibérées de fonds "dans l'intention de les voir utilisés ou en sachant qu'ils seront utilisés, en tout ou partie, en vue de commettre" des actes violents spécifiques. Certains droits internes ont élargi la responsabilité pénale à une personne qui "a des motifs raisonnables de soupçonner" que sa participation, son soutien ou ses fonds pourraient être utilisés pour des objectifs de soutien à des groupes ou actions terroristes. La question peut se poser de savoir si la preuve d'un motif raisonnable de soupçon est une norme de négligence ou, au pire, de mise en danger d'autrui, et de non-méfait intentionnel ou en connaissance de cause. En conséquence, une demande d'assistance internationale présentant des motifs raisonnables de soupçonner une activité terroriste peut être attaquée comme ne satisfaisant pas à la double incrimination au titre de la Convention relative au financement. L'argument contradictoire étant que la preuve qu'un auteur d'infraction avait des causes raisonnables de suspecter l'usage illicite prévu des fonds permet de déduire que l'accusé a pris la décision consciente de demeurer délibérément aveugle à l'illégalité, et par conséquent a agit intentionnellement, ou au moins en connaissance de cause. La jurisprudence locale et la formulation du texte interne pèseront sur les choix retenus.

La description de l'élément mental dans la Convention relative au financement, comme le fait de fournir ou collecter des fonds intentionnellement avec soit l'**intention** que ces fonds seront utilisés pour des actes illicites, soit la **connaissance** de cet objectif, tend à provoquer deux réactions opposées. Certains se demandent comment un fournisseur ou collecteur de fonds peut savoir que ces fonds seront utilisés pour mettre à exécution un acte de terrorisme et prétendre malgré cela n'avoir pas le résultat de l'action comme intention. D'autres s'interrogent pour savoir s'il est équitable de créer une infraction qui punit une personne qui ne souhaite pas personnellement que ses fonds soient utilisés pour un acte de terrorisme et n'en a pas l'intention. On peut formuler l'hypothèse suivante pour répondre aux deux questions. Supposons qu'une personnalité influente d'une communauté expatriée soit soumise à une surveillance électronique licite par les services de sécurité du pays où elle réside. Elle est surprise à faire état de ses activités à un supérieur d'une organisation dans son pays d'origine. Cette organisation mène à la fois des programmes sociaux légitimes et des attaques à l'explosif contre des civils non combattants d'un groupe opposé. Dans la conversation, la cible de la surveillance indique qu'elle va envoyer par messagerie des fonds collectés auprès d'émigrants sympathisants de l'organisation et qu'elle espère, à titre personnel, que ces fonds seront utilisés à des fins médicales pour la communauté. La personne interceptée reconnaît alors que malgré ses désirs elle sait que l'organisation prendra la décision finale quant à la manière de dépenser les fonds, et pourrait décider de les utiliser pour des attaques à l'explosif contre des civils. Déclarant cela, celui qui parle indique qu'il ne désire pas personnellement que les fonds soient utilisés pour des attaques terroristes mais il sait que

de telles attaques pourraient être facilitées par son apport financier, et qu'il y est prêt. L'infraction créée pour mettre en œuvre la Convention relative au financement touche au désir personnel et à l'intention de fournir ou collecter des fonds pour soutenir des actes de terrorisme. Cependant, cette interdiction, seule, n'a pas été suffisante pour parvenir au but de réduire les attaques terroristes en décourageant la fourniture ou la collecte de fonds en connaissance de cause en vue de leur accomplissement. C'est pourquoi l'interdiction créée par la Convention doit aussi prévoir de punir la fourniture ou la collecte de fonds en connaissance de cause et avec l'acceptation délibérée de l'éventualité qu'ils puissent être utilisés pour des actes de terrorisme.



### **III. Compétence en matière d'infractions**

#### **A. Compétence fondée sur la territorialité**

Le lieu d'une infraction est la base la plus ancienne et la plus fondamentale sur laquelle un pays peut affirmer sa compétence pour punir une infraction. En termes sociaux, le mal infligé par les actes criminels touche de la façon la plus immédiate les victimes et les biens situés à l'intérieur des frontières du pays, et ce sont l'ordre public et la tranquillité de ce pays qui sont sapés par la violation de ses lois. Pourtant, ce motif de compétence n'a pas été reconnu par la Convention de 1970 pour la répression de la capture illicite d'aéronefs. Cet accord traitait des détournements d'appareils en vol, qui pour beaucoup concernaient des situations dans lesquelles la compétence territoriale était soit incertaine ou litigieuse, soit non applicable, comme dans le cas des détournements au-dessus de la haute mer. Cependant, la Convention de 1971 pour la répression d'actes illicites dirigés contre la sécurité de l'aviation civile a protégé les aéronefs "en service", c'est-à-dire au sol, dans les vingt-quatre heures précédant et suivant un vol, ainsi que les installations de navigation aérienne. Cette convention faisait donc apparaître la territorialité comme son premier motif de compétence à l'alinéa *a* de l'article 5.1. Toutes les conventions relatives au terrorisme élaborées depuis lors ont intégré la base juridictionnelle de la territorialité. Le Code pénal de la République de Corée instaure la compétence territoriale dans les termes suivants:

Article 2 (crimes sur le territoire national)

Le présent Code s'applique aux nationaux coréens et aux étrangers qui commettent des infractions sur le territoire de la République de Corée.

#### **B. Compétence fondée sur l'immatriculation des aéronefs et des navires**

La Convention de 1963 relative aux infractions et à certains autres actes survenant à bord des aéronefs déclare que l'État d'immatriculation de l'aéronef est compétent et tenu d'établir sa compétence aux fins de connaître des infractions commises à bord des aéronefs inscrits sur son registre d'immatriculation. Prenant acte de la généralité des locations d'aéronefs, les conventions suivantes de 1970 et 1971 relatives à la sécurité des voyages aériens ont ajouté la règle consistant à établir la compétence lorsque l'infraction est commise contre ou à bord d'un aéronef loué sans équipage à un preneur dont le siège est installé dans cet État. L'article 6.1 de la Convention de 1988 pour la répression d'actes illicites contre la sécurité de la navigation maritime a eu recours au concept traditionnel d'immatriculation maritime, selon lequel la compétence existe lorsqu'une infraction créée par la Convention est commise:

*a)* à l'encontre ou à bord d'un navire battant, au moment de la perpétration de l'infraction, le pavillon de cet État

Le Code pénal coréen crée cette forme de compétence dans les termes suivants:

Article 4 (Infractions commises par des étrangers, à bord d'un navire coréen hors de la République de Corée)

Le présent Code s'applique aux étrangers qui commettent des infractions à bord d'un navire ou d'un aéronef coréen à l'extérieur du territoire de la République de Corée.

Les Conventions de 1963, 1970 et 1971 relatives aux aéronefs se sont toutes concentrées sur la sécurité de l'aviation civile internationale et ont spécifiquement exclu les aéronefs à usage militaire, ainsi que ceux des services de douane et de police. La Convention de 1997 sur les attentats terroristes à l'explosif ouvre un motif optionnel de compétence si une infraction créée par cet instrument est commise à bord d'un aéronef exploité par le Gouvernement d'un État, indépendamment de son utilisation. Ce motif se retrouve dans la Convention de 1999 relative au financement et dans la Convention de 2005 sur le terrorisme nucléaire. La Convention internationale sur la protection physique des matières nucléaires et son amendement de 2005 n'excluent pas spécifiquement les aéronefs à usage militaire, ni ceux des services de douane et de police, et demandent simplement que la compétence soit établie lorsque l'infraction est commise sur le territoire de l'État ou à bord d'un navire ou d'un aéronef immatriculé dans cet État.

### C. Compétence fondée sur la nationalité de l'auteur

La Convention de 1973 sur la prévention et la répression des infractions contre les personnes jouissant d'une protection internationale, y compris les agents diplomatiques, a introduit l'impératif pour les États Parties d'établir leur compétence sur un auteur présumé qui a la nationalité de cet État. Nous continuerons d'utiliser le Code pénal de la République de Corée pour illustrer comment ces divers motifs de compétence peuvent être établis, et nous voyons alors que l'article 3 de ce Code dispose:

Article 3 (Infractions commises par des Coréens hors de la République de Corée)

Le présent Code s'applique à tous les nationaux coréens qui commettent une infraction hors du territoire de la République de Corée.

Tous les accords ultérieurs relatifs au terrorisme qui créent des infractions exigent l'établissement de la compétence sur les nationaux, à l'exception du Protocole de 1988 sur les aéroports. Cet instrument complétait la Convention de 1971 pour la répression d'actes illicites dirigés contre la sécurité de l'aviation civile, qui ne prévoyait pas la question de la nationalité. Un facteur de souplesse a été introduit avec la Convention de 1979 contre la prise d'otages, qui reconnaissait qu'un État pourrait souhaiter établir sa compétence sur les apatrides qui ont leur résidence habituelle sur son territoire. Ce motif apparaît parmi d'autres motifs optionnels dans la Convention de 1988 pour la répression d'actes illicites contre la sécurité de la navigation maritime et son Protocole relatif aux plates-formes fixes (et s'applique donc à leurs Protocoles de 2005), dans la Convention de 1997 sur les attentats terroristes à l'explosif, dans la Convention de 1999 relative au financement du terrorisme et dans la Convention de 2005 sur le terrorisme nucléaire.

## **D. Compétence fondée sur les ressortissants et les intérêts nationaux d'un pays**

L'assassinat du Premier Ministre de Jordanie en 1971, au Caire, et le meurtre de trois diplomates étrangers à Khartoum en 1973, ont précédé la Convention de 1973 sur la prévention et la répression des infractions contre les personnes jouissant d'une protection internationale, y compris les agents diplomatiques. Elle fut la première des conventions relatives au terrorisme établissant une compétence sur la base du statut ou de la nationalité de la victime. Dans la Convention de 1973, le statut de personne protégée était celui d'"une personne jouissant d'une protection internationale au sens de l'article premier, qui jouit de ce statut en vertu même des fonctions qu'elle exerce au nom dudit État". La compétence fondée sur la nationalité de l'otage fut instaurée dans la Convention internationale de 1979 contre la prise d'otages, en tant que base de compétence optionnelle. Cette Convention a aussi introduit le principe de protection des intérêts nationaux à son alinéa c de l'article 5.1 comme motif de compétence contraignant, lorsqu'une prise d'otages était commise "pour contraindre cet État à accomplir un acte quelconque ou à s'en abstenir". La Convention de 1988 sur la sécurité de la navigation maritime et son Protocole relatif aux plates-formes fixes ont intégré la compétence fondée sur la nationalité de la victime et dans le cas d'une entreprise visant à contraindre un État à accomplir un acte quelconque ou à s'en abstenir, mais sous la forme optionnelle plutôt que contraignante. Le traitement optionnel de ces deux motifs d'inculpation s'est prolongé dans la Convention de 1997 sur les attentats terroristes à l'explosif, qui a aussi instauré le motif optionnel d'infraction contre une installation de l'État à l'étranger. Ces trois options ont été reprises dans la Convention de 1999 relative au financement du terrorisme, et dans la Convention de 2005 sur le terrorisme nucléaire.

## **E. Compétence fondée sur la présence d'une personne sur le territoire national**

L'obligation d'extrader ou de poursuivre fait l'objet d'une discussion distincte en partie IV du présent document, mais dépend d'un élément de compétence nécessitant d'être discuté ici. La compétence des tribunaux internes à connaître d'un acte commis ailleurs et qui n'a pas de lien avec les citoyens ou les intérêts d'un pays hormis la présence de l'auteur présumé est une condition préalable à l'obligation de renvoyer l'affaire devant le juge, si l'extradition est refusée. De nombreux pays prévoient une compétence extraterritoriale pour les actes commis par leurs citoyens, en corollaire aux mandats constitutionnels ou législatifs, ou à la tradition jurisprudentielle voulant que les citoyens ne soient pas extradés. Toutes les conventions et protocoles relatifs au terrorisme qui créent des infractions pénales imposent l'obligation de poursuivre. En conséquence, un pays dit "moniste", qui incorpore automatiquement les traités dans son droit interne, peut être en mesure d'exercer sa compétence sur un auteur présumé découvert sur son territoire, sur la simple base du traité international. Cependant, tous les pays ne considèrent pas qu'une personne d'une autre nationalité découverte sur son territoire puisse être poursuivie pour un acte commis hors du territoire en se fondant simplement sur la présence de cette personne, ou sur sa présence plus une décision de ne pas extradier. Si tel n'est pas le cas, une législation du type de l'article 64 de la Loi antiterroriste de 2002 de la Gambie pourrait se révéler nécessaire:

- 1) Un tribunal gambien a compétence pour juger une infraction et infliger les sanctions spécifiées dans la présente Loi, lorsque l'acte constitutif de l'infraction en

application des sections 3, 4, 5, 6, 7, 11, 15, 18 ou 19 a été commis ou réalisé hors de la Gambie et —

[ . . . ]

- c) l'auteur présumé est en Gambie, et la Gambie ne l'extrade pas.

## IV. Obligation d'extrader ou de poursuivre

### A. Nature et conséquences de l'obligation

La règle de coopération internationale la plus fondamentale mise en place par les conventions et protocoles relatifs au terrorisme est le principe d'extrader ou de poursuivre. Cette obligation se retrouve dans tous les accords relatifs au terrorisme qui définissent les infractions pénales. Comme le signifie l'article 8 de la Convention de 1997 relative aux attentats terroristes à l'explosif, un État Partie qui n'extrade pas une personne vers un État Partie qui le demande:

[. . .] est tenu, s'il ne l'extrade pas, de soumettre l'affaire, sans retard excessif et sans aucune exception, que l'infraction ait été ou non commise sur son territoire, à ses autorités compétentes pour l'exercice de l'action pénale selon une procédure conforme à la législation de cet État. Ces autorités prennent leur décision dans les mêmes conditions que pour toute autre infraction de caractère grave conformément aux lois de cet État.

Au plan analytique, la satisfaction de cette obligation impose à la fois la compétence sur l'infraction extraterritoriale et une obligation de déférer l'affaire aux fins d'instruction pénale. Ainsi qu'il a été indiqué précédemment, la compétence extraterritoriale fondée sur la simple présence peut être limitée aux affaires dans lesquelles l'extradition est refusée. Cela dépendrait aussi de la situation au regard de la norme de double incrimination. Dans certains pays, la compétence sur une infraction commise à l'étranger par une personne découverte sur le territoire national, mais aussi l'obligation d'extrader ou de poursuivre découlent automatiquement de l'adhésion aux accords relatifs au terrorisme. Dans d'autres, il faut éventuellement un mécanisme législatif pour rendre obligatoire, plutôt que discrétionnaire, le renvoi devant la justice. En matière de politique exécutive et administrative, on pourrait facilement interpréter cela comme une disposition automatique d'exécution d'une convention. Cependant, la formulation voulant que "ces autorités prennent leur décision dans les mêmes conditions que pour toute autre infraction de caractère grave" démontre qu'une allégation qui, après enquête, s'avère non fondée n'a pas à déboucher sur un procès. Les principes constitutionnels d'un État et ses règles de fond et procédurales détermineront dans quelle mesure la procédure doit se poursuivre "conformément aux lois de cet État".

Les conventions et protocoles disposent, dans leurs articles concernant la question d'extrader ou de poursuivre, que l'État Partie requis est tenu de soumettre l'affaire aux fins de poursuites "sans aucune exception", ce qui peut être interprété de différentes manières. Il est possible d'interpréter cette formule comme éliminant la traditionnelle exception d'"ordre public" en matière de coopération internationale. Aux termes de cette exception, un État ne se verrait pas tenu à la coopération dans une affaire qui saperait sa tranquillité intérieure en causant des troubles publics ou en allant à l'encontre de la morale publique. Dans le contexte du terrorisme, cela peut équivaloir au refus de coopérer par crainte qu'un groupe terroriste n'exerce des représailles contre les nationaux de l'État requis ou ses intérêts

nationaux, s'il faisait droit à la demande d'extradition d'auteurs de détournements d'aéronefs qui auraient été découverts sur son territoire. Il reste potentiellement envisageable aussi d'interpréter cette expression comme un rejet implicite de l'exception pour infraction à motivation politique. Ce sens possible sera discuté à la section E de la partie V du présent document, qui traite des protections des activités politiques contre la discrimination et qui demande un traitement équitable.

La référence faite à la section E de la partie V du présent document, qui traite de la protection contre la discrimination, soulève la question de savoir si l'obligation d'extrader ou de poursuivre s'applique même lorsqu'il y a des raisons sérieuses de croire qu'une requête aux fins de coopération internationale a été présentée à des fins discriminatoires ou que ces fins porteraient préjudice à la situation de cette personne. Dans l'abstrait, il pourrait sembler aller contre toute logique qu'un État doive prêter la main aux poursuites contre une personne qui subirait un préjudice si elle était extradée. Il faut cependant reconnaître qu'une personne considérée comme ayant commis des atrocités est parfaitement susceptible de provoquer de la haine et être le type de personne la plus susceptible de souffrir de discrimination et d'un traitement injuste. On peut imaginer une situation dans laquelle existent des preuves accablantes, notamment peut-être les propres revendications de responsabilité de l'auteur, qu'une personne a commis des actes de terrorisme. Simultanément, il peut exister un motif sérieux de penser que l'octroi de cette extradition porterait préjudice à la situation de cette personne, en raison de la haine officielle que suscite sa position politique, son appartenance ethnique ou son obédience religieuse. Dans cette situation, il n'y a pas obligation d'extrader ni même d'accorder une entraide judiciaire, mais il pourrait très bien y avoir obligation de veiller à ce que les éléments de preuve disponibles soient pris en compte avec objectivité par les autorités de l'État requis en vertu du choix "poursuite" de la règle extrader ou poursuivre, puisqu'on n'oublie pas qu'elle s'applique "sans aucune exception".

## **B. Obligation de mener une enquête, de faire état des conclusions et de notifier l'intention**

Les conventions et protocoles relatifs au terrorisme, parce que tenus de se préoccuper d'une grande diversité de systèmes juridiques, n'incluent pas normalement le niveau de précision procédurale que l'on rencontre dans les traités bilatéraux, comme le nombre de jours permis pour la prise de certaines mesures ou la forme précise des communications, ou leurs voies de transmission. Cependant, les accords contiennent des articles concernant la nécessité de procédures méthodiques régissant la détention provisoire et l'extradition, ou l'ouverture de poursuites contre un suspect<sup>34</sup>. Lorsqu'un État requis estime que des motifs valables existent pour mettre l'auteur présumé en détention provisoire, cette détention provisoire devrait garantir la présence de la personne aux fins des poursuites ou de l'extradition. Une enquête préliminaire sur les faits doit être menée. Toutes ces étapes procédurales sont régies par le droit interne. L'État de la nationalité et les autres États concernés doivent être immédiatement avisés de la détention provisoire et informés sans délai des résultats de l'enquête, et de la décision de l'État où la personne est gardée en détention provisoire de son intention d'exercer sa compétence, ou non.

<sup>34</sup>L'article 10 de la Convention internationale de 2005 pour la répression des actes de terrorisme nucléaire illustre bien ce propos.

## **V. Coopération internationale en matière pénale**

### **A. Dépendance du régime juridique contre le terrorisme vis-à-vis de la coopération internationale**

Puisqu'il n'existe pas de tribunal international ayant compétence pour les actes de terrorisme, ces actes ne peuvent être jugés que par des tribunaux nationaux. La communauté internationale a fini par admettre que les autorités nationales sont très handicapées lorsqu'elles sont confrontées à des criminels et des terroristes qui mènent leurs activités illicites de sorte que les frontières nationales les mettent à l'abri des enquêtes et des poursuites judiciaires. Les conventions et protocoles relatifs au terrorisme fournissent des outils majeurs d'extradition et d'entraide judiciaire, de sorte que les autorités nationales peuvent conduire efficacement des enquêtes transfrontières et veiller à ce qu'il n'y ait pas d'asile permettant d'échapper aux poursuites et à l'extradition. Quelques points cruciaux se rapportant à l'utilisation de ces outils sont indiqués ci-après. La complexité de ces mécanismes est analysée plus en détail dans le Manuel sur la coopération judiciaire internationale contre le terrorisme, disponible par le canal du site Web de l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime.

### **B. Entraide judiciaire**

La règle obligeant les Parties à se porter assistance dans les procédures pénales est apparue pour la première fois à l'article 10.1 de la Convention de 1970 pour la répression de la capture illicite d'aéronefs:

Les États contractants s'accordent l'entraide judiciaire la plus large possible dans toute procédure pénale relative à l'infraction et aux autres actes visés à l'article 4. Dans tous les cas, la loi applicable pour l'exécution d'une demande d'entraide est celle de l'État requis.

Toutes les conventions ultérieures qui créent des infractions pénales possèdent un article relatif à l'entraide judiciaire (hormis la Convention de 1991 sur le marquage des explosifs plastiques aux fins de détection). Dans la Convention de 1979 relative aux otages, et ses instruments ultérieurs, il est spécifiquement dit que cette assistance comporte l'obtention des éléments de preuve dont dispose une Partie. Dès la Convention de 1971 pour la répression d'actes illicites dirigés contre la sécurité de l'aviation civile, les conventions obligent les Parties à prendre des mesures pour prévenir les infractions contre d'autres Parties. Cette obligation a été élargie avec la Convention de 1973 sur les personnes jouissant d'une protection internationale, notamment les agents diplomatiques, à un devoir d'échanger des informations et de coordonner les mesures administratives et autres mesures préventives. Avant la Convention de 1997 sur les attentats terroristes à l'explosif, tous les articles sur l'entraide judiciaire prévoyaient "l'entraide [. . .] à l'occasion de toute poursuite pénale".

En 1997, cette formulation a été élargie, ou tout au moins clarifiée. L'expression "poursuites pénales" s'applique clairement à la phase de collecte des éléments de preuve dans les systèmes de droit civil, dans lesquels les enquêtes sont menées sous l'autorité d'un magistrat qui ouvre une procédure formelle. Elle peut ne pas s'appliquer à la phase de collecte des éléments de preuve dans les systèmes dans lesquels les investigations sont ouvertes et menées par la police sans la participation d'un procureur ou d'un juge jusqu'à ce que des accusations formelles soient déposées. Le fait qu'une enquête menée par des autorités de police avant le dépôt d'une accusation sera considérée comme une procédure pénale dépend de la loi de l'État requis et reste à sa discrétion. Malgré cette ambiguïté, l'expression "poursuites pénales" a été utilisée dans toutes les conventions et protocoles jusqu'à ce que la Convention sur les attentats terroristes à l'explosif introduise la formule "enquête ou procédure pénale ou procédure d'extradition", qui a été reprise dans les conventions ultérieurement élaborées par le Comité spécial de l'Assemblée générale.

### C. Extradition

Tous les accords relatifs au terrorisme qui créent des infractions pénales prévoient que leurs auteurs présumés sont réputés pouvoir être extradés en vertu de tout traité existant entre les États Parties. Cette disposition donne aux partenaires des traités la possibilité de recourir à un traité bilatéral qui contiendra probablement davantage de précisions procédurales que les instruments universels, écrits pour s'appliquer à une grande diversité de systèmes juridiques. Si la loi de l'État requis exige un traité comme base légale de l'extradition, l'État peut, à son choix, décider de considérer la Convention comme une telle base. Si aucun traité n'est indispensable, l'infraction est traitée comme pouvant déclencher une extradition. Aux fins de l'extradition, les infractions seront traitées comme si elles avaient été commises non seulement là où elles l'ont été, mais aussi sur le territoire des États qui se sont dotés d'une compétence en application de cette convention ou ce protocole (ou en un lieu tombant sous la compétence de la Partie demandant l'extradition, formule utilisée uniquement dans la Convention de 1988 pour la répression d'actes illicites contre la sécurité de la navigation maritime, et son Protocole de 2005). Les pays qui conservent la peine de mort devraient être conscients que de nombreux pays refuseront d'extrader, sauf à recevoir des garanties qu'aucune peine capitale ne sera pas infligée ou, si elle l'était, ne sera pas mise à exécution. De même, des assurances du même genre sont parfois demandées s'agissant d'autres peines qui sont considérées comme troublant l'ordre public d'un pays requis, comme une peine d'emprisonnement à vie sans possibilité de liberté conditionnelle.

### D. Double incrimination

Bien que les critères pour sa mise en œuvre s'assouplissent graduellement, la coopération internationale est fortement limitée par la nécessité de l'incrimination double, ou duelle. Pour parler simplement, cette politique signifie qu'un État requis n'aidera normalement pas un État requérant dans l'investigation ou la sanction relative à un événement si l'État requis ne juge pas que cela mérite une sanction pénale. Le blasphème ou l'adultère, par exemple, sont des infractions pénales dans certains systèmes juridiques, alors qu'ils ne sont considérés que socialement indésirables, et non criminels, dans d'autres. En conséquence, une demande d'extradition d'un conjoint adultère ne serait pas accordée par un pays qui ne pénalise pas l'adultère. Il fut un temps où cette doctrine était appliquée sur un mode legaliste qui s'attachait à la forme plutôt qu'au fond, c'est-à-dire que l'on cherchait à déterminer si

l'infraction était dénommée de la même manière dans les deux systèmes, ou si les éléments constitutifs de l'infraction étaient identiques. Les traités modernes et les jurisprudences internes tendent à s'attacher davantage à la question de savoir si la conduite serait passible de sanctions en vertu des lois des deux pays, indépendamment du nom de l'infraction ou de ses éléments constitutifs.

Une question non résolue en matière de terrorisme reste l'effet de la double incrimination d'une infraction, qui doit être commise avec un mobile particulier. L'inclusion d'un mobile idéologique comme élément des infractions liées au terrorisme, qui vient s'ajouter à l'intention spécifique de contraindre un gouvernement ou intimider une population, et à une intention criminelle générale de commettre l'acte interdit, permet de définir très précisément les infractions et, par là, de réduire le risque d'appliquer de façon trop large des peines sévères ou des mesures procédurales spéciales. Cependant, l'inclusion d'une telle règle de motivation peut avoir des conséquences pour la coopération internationale. Aucun des instruments relatifs au terrorisme ne demande que la conduite interdite soit commise avec un mobile raciste, religieux, politique ou autre, et c'est pourquoi de nombreux pays exigent seulement que les infractions définies soient commises dans l'état d'esprit spécifié dans les conventions ou protocoles concernés. Cet état d'esprit spécifique peut être une intention criminelle générale (réaliser l'acte interdit "intentionnellement" ou, dans certains instruments, "délibérément") ou une intention spécifique dans d'autres cas (pour intimider une population ou contraindre un gouvernement ou une organisation internationale à accomplir ou à s'abstenir d'accomplir un acte quelconque). Si un pays qui définit une infraction comme nécessitant simplement une intention générale ou spécifique sollicite la coopération internationale de la part d'un pays qui exige aussi une motivation idéologique comme élément constitutif de l'infraction, alors la question de l'existence de la double incrimination se pose.

## **E. Protection des activités politiques contre la discrimination et nécessité du traitement équitable**

L'évolution des articles à vocation de protection dans les conventions et protocoles démontre une avancée vers la volonté d'assurer la primauté du droit dans la coopération judiciaire internationale, tout en amenuisant la tolérance envers la violence terroriste. Pendant plus d'un siècle, avant l'adoption de la première convention relative au terrorisme, en 1963, l'exception accordée à l'infraction à motivation politique avait constitué pour de nombreux pays un motif pour refuser la coopération internationale. Cette exception à l'obligation d'accorder l'extradition était fondée sur le choix de certains pays de ne pas contribuer à la sanction des activités politiques dirigées contre le gouvernement d'un autre pays, telles que la trahison, la sédition ou les tentatives de contraindre un groupe dirigeant à changer certaines politiques, ou à en adopter d'autres. Outre les activités politiques interdites, mais non violentes, telles que les manifestations publiques, ou les publications non autorisées, l'exception couvrait souvent les infractions violentes liées à une infraction à motivation politique, telles que les atteintes corporelles ou les dommages infligés lors d'une manifestation politique ou dans la tentative de résister à une arrestation pour infraction à motivation politique. Les initiateurs de cette exception arguaient qu'elle aurait même dû couvrir une attaque contre des civils ayant pour but d'attirer l'attention sur une cause, en raison de l'inspiration de caractère politique de cette infraction. À l'évidence, l'application de l'exception pour préserver la violence politique de l'extradition, ou de la collecte d'éléments de preuve à l'échelle internationale, serait allée à l'encontre d'une convention antiterroriste, dans la mesure où les incidents terroristes mettant en jeu des violences contre les passagers, otages

et civils d'une ligne aérienne ou d'un navire, sont communément inspirés par des mobiles politiques et associés à des entreprises visant à faire changer les politiques gouvernementales.

Au moment de l'adoption de la Convention relative aux infractions et à certains autres actes survenant à bord des aéronefs, en 1963, la communauté judiciaire internationale avait fini par reconnaître les difficultés qu'il y avait à appliquer l'exception traditionnelle, large et ambiguë, relative aux infractions à motivation politique, à des infractions liées au terrorisme. La Convention de 1963 reflète une tentative d'autoriser une exception limitée pour les lois de nature politique, sans nier l'objectif de l'accord. Son article 2 stipule en sa partie pertinente que:

“[. . .] sous réserve des règles de la sécurité de l'aéronef et des personnes ou des biens à bord, aucune disposition de la présente Convention ne peut être interprétée comme autorisant ou prescrivant l'application de quelque mesure que ce soit dans le cas d'infractions à des lois pénales de caractère politique ou fondées sur la discrimination raciale ou religieuse.”

L'exception évoquée reconnaît la forme la plus limitée d'exception pour infraction à motivation politique, les infractions aux lois pénales à caractère politique, comme celles interdisant des discours ou activités politiques bien spécifiés, mais pas les exceptions, plus problématiques pour infractions violentes liées à une motivation politique, ou les actes illicites inspirés par des mobiles politiques. Cet article protecteur introduisait aussi une forme de protection non discriminatoire, qui rendait l'accord inapplicable en cas de violations de lois fondées sur la discrimination raciale ou religieuse.

Pendant les trente-quatre années qui ont suivi 1963, aucune référence expresse à aucune forme d'exception pour infraction à motivation politique n'apparaît, dans aucune des conventions et protocoles relatifs au terrorisme<sup>35</sup>. Cependant, certains interprètent l'obligation d'extrader ou de poursuivre “sans aucune exception”, rencontrée dans la Convention de 1970 pour la répression de la capture illicite d'aéronefs, comme un rejet implicite de l'exception pour infraction à motivation politique. Cette interprétation se fonde partiellement sur la disparition de l'exception pour infraction à motivation politique, limitée, mais présente dans la Convention de 1963 sur les aéronefs, qui avait été négociée sous les auspices de la même organisation, l'Organisation internationale de l'aviation civile. Elle se fonde en partie aussi sur la référence que la Convention de 1970 sur la capture illicite fait à l'obligation de décider des poursuites de la même manière que pour toute infraction grave “de droit commun”<sup>36</sup>. Dans

<sup>35</sup> Convention relative aux infractions et à certains autres actes survenant à bord des aéronefs (1963), Convention pour la répression de la capture illicite d'aéronefs (1970), Convention pour la répression d'actes illicites dirigés contre la sécurité de l'aviation civile (1971), Convention sur la prévention et la répression des infractions contre les personnes jouissant d'une protection internationale, y compris les agents diplomatiques (1973), Convention internationale contre la prise d'otages (1979), Convention sur la protection physique des matières nucléaires (1979), Protocole pour la répression des actes illicites de violence dans les aéroports servant à l'aviation civile internationale (1988), Convention pour la répression d'actes illicites contre la sécurité de la navigation maritime (1988), Protocole à la Convention pour la répression d'actes illicites contre la sécurité des plates-formes fixes situées sur le plateau continental (1988), Convention sur le marquage des explosifs plastiques aux fins de détection (1991), Convention internationale pour la répression des attentats terroristes à l'explosif, Convention internationale pour la répression du financement du terrorisme (1999), Convention internationale pour la répression des actes de terrorisme nucléaire (2005), Amendement de la Convention sur la protection physique des matières nucléaires (2005), Protocole de 2005 relatif à la Convention pour la répression d'actes illicites contre la sécurité de la navigation maritime (2005), Protocole pour la répression d'actes illicites contre la sécurité des plates-formes fixes situées sur le plateau continental (2005).

<sup>36</sup> Article 7, Convention pour la répression de la capture illicite d'aéronefs, 1970:

L'État contractant sur le territoire duquel l'auteur présumé de l'infraction est découvert, s'il n'extrade pas ce dernier, soumet l'affaire, sans aucune exception et que l'infraction ait ou non été commise sur son territoire, à ses autorités compétentes pour l'exercice de l'action pénale. Ces autorités prennent leur décision dans les mêmes conditions que pour toute infraction de droit commun de caractère grave conformément aux lois de cet État.

les écrits juridiques, le terme “crime de droit commun” a souvent été utilisé pour distinguer, d’une part, les meurtres et autres crimes dans lesquels les mobiles et les conséquences ressemblaient à la criminalité ordinaire, car il comportait des avantages personnels ou des atteintes à des civils innocents, et, d’autre part, les infractions plus directement reliées à l’expression politique et considérées comme plus dignes de bénéficier de l’exception pour infraction à motivation politique. Alors que la frontière entre infractions “de droit commun” et infractions “politiques” n’a jamais été ni claire ni cohérente, l’utilisation du terme d’infraction “de droit commun” traduit normalement un contraste avec l’infraction “politique”.

L’extension de meilleurs garde-fous pour les auteurs présumés a fortement contribué à faciliter le rejet de l’exception pour infraction à motivation politique dans la Convention de 1997 relative aux attentats terroristes à l’explosif, et dans les instruments universels ultérieurs relatifs au terrorisme. La Convention de 1963 exigeait une protection minimale pour un responsable présumé de détournement. La détention provisoire d’un suspect pouvait se poursuivre “pendant le délai nécessaire à l’engagement de poursuites pénales ou d’une procédure d’extradition”. L’article 13.3 accordait à une personne en détention provisoire le droit d’être assistée en communiquant immédiatement avec le plus proche représentant qualifié de l’État dont elle a la nationalité. L’article 15.2 exige aussi de l’État qu’il accorde à un suspect débarqué sur son territoire un traitement qui, en ce qui concerne sa protection et sa sécurité, ne soit pas moins favorable que celui qu’il accorde à ses nationaux.

Les protections des auteurs présumés ont été régulièrement améliorées au fil des décennies depuis 1963, ainsi que le démontrent les articles pertinents de la Convention de 1997 sur les attentats terroristes à l’explosif. L’article 7.3 garantit que toute personne suspecte à l’égard de laquelle ont été prises des mesures restrictives est en droit:

- a) De communiquer sans retard avec le plus proche représentant qualifié de l’État dont elle a la nationalité ou qui est autrement habilité à protéger les droits de ladite personne ou, s’il s’agit d’une personne apatride, de l’État sur le territoire duquel elle a sa résidence habituelle;
- b) De recevoir la visite d’un représentant de cet État;
- c) D’être informée des droits que lui confèrent les alinéas a et b.

L’article 14, appelé aussi article du “traitement équitable”, approfondit le concept apparaissant à l’article 15.2 de la Convention de 1963, mais avec plus de précision s’agissant de la composante des droits de l’homme garantis en droit international:

Toute personne placée en détention ou contre laquelle toute autre mesure est prise ou une procédure est engagée en vertu de la présente Convention se voit garantir un traitement équitable et tous les droits et garanties conformes à la législation de l’État sur le territoire duquel elle se trouve et aux dispositions applicables du droit international, y compris celles qui ont trait aux droits de l’homme<sup>37</sup>.

<sup>37</sup>Au minimum, ce corps de loi inclurait les obligations prises en charge par le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, la Convention contre la torture, la Convention internationale sur le Statut des réfugiés et les garanties reconnues comme faisant partie du *jus gentium*, le droit coutumier des nations existant indépendamment du droit des traités. Pour de plus amples informations à cet égard, voir Introduction aux aspects de droit international de la lutte contre le terrorisme, à l’adresse [www.unodc.org](http://www.unodc.org), page Prévention du terrorisme, onglet Outils d’assistance technique.

L'article 12 instaure dans les termes suivants l'important principe de la non-discrimination:

Aucune disposition de la présente Convention ne doit être interprétée comme impliquant une obligation d'extradition ou d'entraide judiciaire si l'État Partie requis a des raisons sérieuses de croire que la demande d'extradition pour les infractions visées à l'article 2 ou la demande d'entraide concernant de telles infractions a été présentée aux fins de poursuivre ou de punir une personne pour des considérations de race, de religion, de nationalité, d'origine ethnique ou d'opinions politiques, ou que donner suite à cette demande porterait préjudice à la situation de cette personne pour l'une quelconque de ces considérations.

L'article ci-dessus relatif à la non-discrimination apparaît immédiatement après un article abolissant l'exception pour infraction à motivation politique, non seulement dans la Convention de 2005 sur les actes de terrorisme nucléaire, mais dans la Convention de 1997 sur les attentats terroristes à l'explosif, la Convention de 1999 relative au financement du terrorisme et le Protocole de 2005 à la Convention pour la répression d'actes illicites contre la sécurité de la navigation maritime. Ces articles disposent expressément:

. . . Pour les besoins de l'extradition ou de l'entraide judiciaire entre les États Parties, aucune des infractions [. . .] n'est considérée comme une infraction politique, comme une infraction connexe à une infraction politique ou comme une infraction inspirée par des mobiles politiques<sup>38</sup>.

L'exception pour infraction à motivation politique a toujours été un outil délicat dans les analyses juridiques, hormis dans sa plus simple application aux expressions non violentes de discours ou activités politiques. Cela était particulièrement vrai des infractions reliées à une infraction à motivation politique, consistant de la manière la plus caractéristique en une violence utilisée pour faire appliquer un objectif politique et en infractions inspirées par un mobile politique, susceptible de recourir aux formes les plus extrêmes d'exhibition de la violence. Divers critères ont été élaborés pour juger si l'infraction était une expression interdite d'une tentative d'imposer des changements à un gouvernement ou davantage analogue à un crime de droit commun, mais aucune règle satisfaisante ni cohérente n'a jamais été élaborée. L'excuse apportée à des attaques d'inspiration politique contre des civils innocents a de plus en plus été vue comme une forme de protection des terroristes. Ces difficultés sont évitées avec le rejet de l'exception pour infraction à motivation politique, pour les infractions définies par la Convention de 1997 sur les attentats terroristes à l'explosif, et les accords ultérieurs. Simultanément, les intérêts légitimes des auteurs présumés mis en accusation sont protégés par l'incorporation d'un article antidiscriminatoire solide, qui protège toute personne des préjudices qu'elle pourrait subir pour des raisons politiques ou autres, non permmissibles. Si une personne faisait l'objet de poursuites ou était punie en raison de son opinion politique ou si elle devait subir des préjudices dans sa situation pour cette raison, les articles sur la non-discrimination permettent de rejeter la demande d'extradition ou aux fins d'entraide judiciaire la concernant et laissent l'État requis libre de traiter cette personne comme le lui dictent son propre droit interne et les éléments de preuve disponibles.

<sup>38</sup>Tous ces articles sont formulés à l'identique, excepté le Protocole de 2005 sur la sécurité de la navigation maritime, qui ajoute le genre à la liste des considérations non permmissibles.

## F. Conclure sur les droits de l'homme

Dans un guide législatif conçu comme une introduction concise au régime juridique universel contre le terrorisme, il n'est pas possible d'analyser chacune des protections des droits de l'homme susceptible de devenir pertinente dans une investigation particulière, une situation spécifique d'action pénale ou de coopération internationale. Le lecteur est donc incité à compléter la lecture du présent *Guide* par un examen détaillé des protections inscrites dans une publication parallèle de l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime. Cet ouvrage, intitulé *Introduction aux aspects de droit international de la lutte contre le terrorisme*, contient de précieuses explications sur des considérations touchant aux droits de l'homme, qui n'ont pu être qu'effleurées dans le présent *Guide*. Il y trouvera, entre autres questions spécifiques, celles de l'application des principes du droit humanitaire et des Conventions de Genève au terrorisme, le droit d'asile et la Convention de 1951 ainsi que le Protocole de 1967 relatif au statut des réfugiés, la structure et les fonctions des organes de l'ONU chargés des droits de l'homme, et la portée et les conditions des dérogations permises eu égard aux garanties du Pacte international relatif aux droits civils et politiques. Les interactions de ces sujets et des conventions et protocoles relatifs au terrorisme, ainsi que des résolutions du Conseil de sécurité sont examinées dans le contexte des principes généraux des instruments relatifs aux droits de l'homme et ceux du droit international humanitaire. C'est pourquoi le lecteur devrait rester conscient que le présent *Guide* n'est qu'une introduction partielle au régime juridique contre le terrorisme et qu'il devrait être complété par la consultation d'autres ressources disponibles sur le site Web de l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime, et tout particulièrement la publication citée plus haut et le Manuel sur la coopération judiciaire internationale contre le terrorisme.



## Annexe

Le Service de la prévention du terrorisme a élaboré les outils d'assistance technique suivants pour aider les pays dans leur travail de lutte contre le terrorisme:

- Guide législatif sur les conventions et protocoles mondiaux contre le terrorisme
- Guide pour l'incorporation législative et la mise en œuvre des instruments universels contre le terrorisme
- 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
- Mesures législatives types contre le terrorisme
- Loi type sur l'extradition (préparée conjointement avec le Service des traités et des affaires juridiques)
- Outil d'aide à la rédaction des requêtes d'entraide judiciaire (élaboré par le Service des traités et des affaires juridiques)
- Sources juridiques électroniques relatives au terrorisme international
- Étude comparative sur les développements législatifs en matière de lutte contre le terrorisme dans sept pays d'Asie et du Pacifique

Ces outils et publications sont accessibles sur le site Web du Service de la prévention du terrorisme dans les six langues officielles de l'ONU ([www.unodc.org/unodc/fr/terrorism/index.html](http://www.unodc.org/unodc/fr/terrorism/index.html)); des exemplaires imprimés sont disponibles sur demande auprès du Service de la prévention du terrorisme. D'autres outils d'assistance technique et d'autres publications sont actuellement en cours de préparation.







NATIONS UNIES  
*Office contre la drogue et le crime*

Centre international de Vienne, Boîte postale 500, 1400 Vienne (Autriche)  
Téléphone: (+43-1) 26060-0, Télécopieur: (+43-1) 26060-5866, Site Web: www.unodc.org

**كيفية الحصول على منشورات الأمم المتحدة**

يمكن الحصول على منشورات الأمم المتحدة من المكتبات ودور التوزيع في جميع أنحاء العالم. استعلم عنها من المكتبة التي تتعامل معها أو اكتب إلى: الأمم المتحدة، قسم البيع في نيويورك أو في جنيف.

**如何购取联合国出版物**

联合国出版物在全世界各地的书店和经营处均有发售。 请向书店询问或写信到纽约或日内瓦的联合国销售组。

**HOW TO OBTAIN UNITED NATIONS PUBLICATIONS**

United Nations publications may be obtained from bookstores and distributors throughout the world. Consult your bookstore or write to: United Nations, Sales Section, New York or Geneva.

**COMMENT SE PROCURER LES PUBLICATIONS DES NATIONS UNIES**

Les publications des Nations Unies sont en vente dans les librairies et les agences dépositaires du monde entier. Informez-vous auprès de votre libraire ou adressez-vous à: Nations Unies, Section des ventes, New York ou Genève.

**КАК ПОЛУЧИТЬ ИЗДАНИЯ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ**

Издания Организации Объединенных Наций можно купить в книжных магазинах и агентствах во всех районах мира. Наводите справки об изданиях в вашем книжном магазине или пишите по адресу: Организация Объединенных Наций, Секция по продаже изданий, Нью-Йорк или Женева.

**CÓMO CONSEGUIR PUBLICACIONES DE LAS NACIONES UNIDAS**

Las publicaciones de las Naciones Unidas están en venta en librerías y casas distribuidoras en todas partes del mundo. Consulte a su librero o diríjase a: Naciones Unidas, Sección de Ventas, Nueva York o Ginebra.



9 789212 334516

United Nations publication  
ISBN 978-92-1-233451-6  
Sales No. F.08.V.9

FOR UNITED NATIONS USE ONLY



Printed in Austria  
V.08-51221—June 2008—2,050