



ONU DC

Office des Nations Unies
contre la drogue et le crime



2

Cadre juridique universel contre le terrorisme

PROGRAMME DE FORMATION JURIDIQUE
CONTRE LE TERRORISME

OFFICE DES NATIONS UNIES CONTRE LA DROGUE ET LE CRIME
Vienne

Programme de formation juridique
contre le terrorisme

MODULE 2

**Cadre juridique
universel contre
le terrorisme**



NATIONS UNIES
Vienne, 2018

© Office des Nations Unies contre la drogue et le crime, 2018

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.

Production éditoriale: Section des publications, de la bibliothèque et des services en anglais, Office des Nations Unies à Vienne.

Considérations générales et justification

Le Service de la prévention du terrorisme de l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (ONUDC) a pour fonction d'apporter, aux pays qui en font la demande, une assistance concernant les aspects de la lutte contre le terrorisme qui relèvent du droit et de la justice pénale. Le Service de la prévention du terrorisme est chargé de cette assistance et ses tâches consistent principalement à aider les États Membres à ratifier les instruments juridiques internationaux contre le terrorisme, à incorporer leurs dispositions dans leur législation nationale et à renforcer les capacités de leur système national de justice pénale afin de pouvoir appliquer efficacement ces dispositions, dans le strict respect de l'état de droit et des droits de l'homme.

Le Programme de formation juridique contre le terrorisme constitue l'un des outils mis au point par le Service de la prévention du terrorisme de l'ONUDC en vue d'opérer les transferts de connaissances et de compétences nécessaires pour renforcer la capacité des agents des services nationaux de justice pénale de mettre en pratique le cadre juridique universel contre le terrorisme. Le Programme harmonise et systématise les notions juridiques et les matériels pédagogiques et informations connexes pour maximiser les effets des activités de formation que mène le Service de la prévention du terrorisme de l'ONUDC.

Structure et contenu

Le Programme de formation juridique contre le terrorisme est composé de plusieurs modules, dont chacun est consacré à une thématique particulière correspondant à un des différents aspects de la lutte contre le terrorisme qui touchent au droit et à la justice pénale. Les six premiers modules sont les suivants:

- Module 1. La lutte contre le terrorisme dans le contexte juridique international;
- Module 2. Cadre juridique universel contre le terrorisme;
- Module 3. La coopération internationale en matière pénale contre le terrorisme;
- Module 4. Les droits de l'homme et les réponses de la justice pénale au terrorisme;
- Module 5. Infractions terroristes dans le domaine des transports (aviation civile et navigation maritime);
- Module 6. Le régime juridique international de la lutte contre le terrorisme chimique, biologique, radiologique ou nucléaire.

La nécessité de promouvoir, chez les praticiens, des compétences juridiques spécialisées en matière de lutte contre le terrorisme, en sus du développement de leur connaissance des notions fondamentales, s'appuie sur deux grands principes. Le premier est la complexité croissante de la menace terroriste. Cette menace prend de multiples formes, notamment celle de groupes transnationaux qui ciblent les moyens de transport, planifient des attaques avec des armes de destruction massive, utilisent Internet pour commettre des agressions, ou recourent à de nouvelles filières pour financer leurs actions. Compte tenu de ces réalités, le Programme répond à la nécessité croissante de s'attaquer aux manifestations modernes du terrorisme, ce qui exige des agents des services de détection et de répression qu'ils acquièrent des compétences et des capacités juridiques spécifiques.

Le second principe est la reconnaissance du fait qu'aucune compétence juridique solide en matière de lutte contre le terrorisme ne peut s'acquérir indépendamment des autres disciplines juridiques. Il convient au contraire de promouvoir une approche globale qui prenne en considération les interactions complexes et souvent problématiques entre le volet pénal de la lutte contre le terrorisme et d'autres branches essentielles du droit international, en particulier les droits de l'homme, le droit des réfugiés et le droit humanitaire.

Index des outils de formation

Outils: Cette section contient des liens Internet pour accéder au texte intégral des publications, manuels, modèles et bases de données élaborés par l'Organisation des Nations Unies et d'autres organisations internationales. Elle comprend également des supports didactiques conçus pour aider les praticiens de la justice pénale.



Études de cas: Il s'agit de scénarios réels ou fictifs visant à faciliter la compréhension des questions juridiques soulevées dans chaque section et à susciter des discussions à ce sujet, ainsi qu'à donner une dimension pratique à la formation.



Les études de cas sont habituellement réparties de façon à étayer un ou plusieurs exposés théoriques. Lors des séances consacrées à ces études, les formateurs devraient limiter leur rôle à celui d'animateur pour encourager les échanges de vues, et s'abstenir de dispenser un enseignement à proprement parler. Il est normalement recommandé d'inviter les participants à étudier les divers scénarios en s'aidant des textes juridiques pertinents.

Certaines études de cas sont accompagnées de réponses. Les formateurs éviteront alors de faire connaître les réponses aux participants tant que l'exercice ne sera pas terminé.

Activités: Cette section permet aux participants d'examiner comment les divers sujets couverts par le Programme sont traités ou pris en compte dans le système et la pratique juridiques de leur pays. Ainsi, les participants sont également encouragés à appliquer leurs connaissances des questions juridiques à un thème donné et à les partager.



Au cours d'un atelier ou d'un séminaire, les formateurs peuvent proposer une activité aux participants de manière à susciter entre eux une discussion préliminaire, ou bien leur faire une présentation théorique, complétée par un exercice pratique.

Les personnes apprenant seules pourront aussi mettre à profit ces activités pour faire le point de l'application pratique des connaissances qu'ils ont acquises sur un sujet donné.

Questions d'évaluation: Il s'agit de tests couvrant les sujets traités dans chaque section. Contrairement aux activités, ces questions n'appellent généralement que des réponses simples, ce qui fait d'elles un outil précieux pour les formateurs qui ont besoin d'évaluer rapidement le niveau de connaissances acquis par les participants.



Ces questions sont en principe posées à la fin d'une séance de formation, mais elles peuvent aussi l'être d'emblée pour déterminer les besoins de formation, les méthodes de formation, ainsi que le niveau de compétence des participants.

Ouvrages complémentaires: Il s'agit d'une bibliographie succincte destinée aux participants qui souhaitent avoir accès à des connaissances approfondies sur une question juridique spécifique.



Documents de référence: Il s'agit d'une liste de documents essentiels et d'instruments juridiques examinés dans le cadre de chaque section du module.



Inévitablement, certains modules se chevauchent quelque peu, car les sujets abordés sont souvent interdépendants. Dans certains cas, le même sujet est examiné sous des angles différents dans deux modules ou plus. En d'autres termes, il y a de nombreuses façons d'aborder un même sujet. Il ne faut pas y voir un inconvénient, mais plutôt un atout permettant aux formateurs d'élaborer des activités sur mesure en fonction des besoins spécifiques de formation. Ainsi, lors de la préparation d'un atelier, il pourra apparaître nécessaire d'approfondir certains sujets, de les analyser selon différents points de vue ou d'examiner leurs liens avec d'autres sujets.

Dans l'ensemble du Programme, le symbole  indique aux formateurs l'endroit où ils pourront trouver des informations sur le même sujet ou sur des sujets connexes.

De plus, la division des modules en sections et sous-sections vise à donner aux formateurs la possibilité de choisir les éléments qui correspondent à des besoins spécifiques, sans devoir nécessairement traiter tous les éléments d'un module donné. Un bon exemple en est le module sur les infractions terroristes dans le domaine des transports (aviation civile et navigation maritime). Les liens conceptuels entre ces deux domaines thématiques expliquent qu'ils soient réunis dans un seul et même module, mais il est possible de concentrer les activités de formation sur la partie du module qui a trait à l'aviation civile ou sur celle qui a trait à la navigation maritime.

Publics visés

Les modules peuvent être adaptés aux besoins, aux connaissances et aux attentes particuliers de groupes spécifiques. En procédant de la sorte, l'accent sera mis sur certaines sections de chaque module.

Les modules s'appuient sur l'expérience acquise par le Service de la prévention du terrorisme de l'ONUDC dans ses activités de formation et sur son mandat.

Les décideurs politiques et les hauts fonctionnaires des principaux ministères concernés – affaires étrangères, justice et intérieur, en particulier – qui participent au processus d'élaboration des lois ou à l'entraide judiciaire en matière pénale ou sont investis de responsabilités dans la ratification des traités internationaux.

La fourniture par le Service de la prévention du terrorisme d'une assistance technique ces dernières années a également montré qu'il est important de faciliter l'adoption de loi anti-terroristes en sensibilisant les membres des commissions parlementaires concernées.

De plus, le public visé par certains modules devrait comprendre des fonctionnaires de ministères spécialisés et d'organismes publics. Ainsi, la formation relative au module traitant des infractions terroristes en mer des officiers des garde-côtes et de la marine comprendra souvent la participation de membres des garde-côtes et de la marine. De même, le module traitant du financement du terrorisme fera souvent appel à la participation des ministères des finances, des banques centrales et des cellules de renseignement financier.

Module 2

Cadre juridique universel
contre le terrorisme

Table des matières

Introduction	1
1. Piliers du cadre juridique universel	3
1.1. Vue d'ensemble	3
1.2. Stratégie antiterroriste mondiale de l'Organisation des Nations Unies	4
1.3. Résolutions du Conseil de sécurité relatives aux actes de terrorisme	6
1.4. Instruments universels contre le terrorisme	8
2. Éléments et prescriptions du cadre juridique universel contre le terrorisme	11
2.1. Présentation détaillée des résolutions pertinentes du Conseil de sécurité	11
2.1.1. Les régimes des sanctions contre l'État islamique d'Iraq et du Levant (Daech), Al-Qaida et les Taliban: résolution 1267 (1999) et résolutions ultérieures du Conseil de sécurité	11
2.1.2. Prévention et répression des actes de terrorisme: résolution 1373 (2001) du Conseil de sécurité	18
2.1.3. Actes de terrorisme et armes de destruction massive: résolutions 1540 (2004) et 2325 (2016) du Conseil de sécurité	25
2.1.4. Incitation au terrorisme: résolution 1624 (2005) du Conseil de sécurité	29
2.1.5. Enlèvements perpétrés par des groupes terroristes: résolution 2133 (2014) du Conseil de sécurité	33
2.1.6. Combattants terroristes étrangers: résolutions 2178 (2014), 2249 (2015) et 2253 (2015) du Conseil de sécurité	34
2.1.7. Liens existant entre le terrorisme et la criminalité organisée: résolution 2195 (2014) du Conseil de sécurité	37
2.1.8. Terrorisme et trafic de biens culturels: résolutions 2199 (2015) et 2347 (2017) du Conseil de sécurité	38
2.2. Présentation détaillée des instruments universels contre le terrorisme	41
2.2.1. Traités adoptés sous les auspices de l'ONU, de l'AIEA, de l'OACI et de l'OMI	41
2.2.2. Structure commune reflétant une approche de la lutte contre le terrorisme fondée sur la justice pénale	51
3. Application du cadre juridique universel contre le terrorisme	89
3.1. Mesures à prendre pour incorporer le cadre juridique universel contre le terrorisme dans la législation nationale	89
3.1.1. Conditions préalables et mesures de base	89
3.1.2. Élaboration d'une législation pénale relative à la lutte contre le terrorisme	92
3.1.3. Cadre institutionnel de l'ONU pour la mise en œuvre	93

4. Cadre juridique universel contre le terrorisme et cadres juridiques connexes . . .	99
4.1. Traitement des actes de terrorisme dans le cadre de la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée	99
4.2. Interaction entre les instruments juridiques universels et les instruments juridiques régionaux.	102
Annexe	107
Études de cas – réponses	107

Introduction

Il n'y a pas de définition juridique de l'expression "cadre juridique universel contre le terrorisme", mais cette expression est néanmoins utilisée de manière générale pour désigner un ensemble d'instruments adoptés à l'échelle mondiale, qui contiennent une série de normes juridiquement contraignantes devant permettre aux États de prévenir et de combattre le terrorisme international. Ces instruments, qui prennent la forme de traités et de résolutions du Conseil de sécurité, ont été élaborés sur plusieurs années.

La composante du cadre relative aux traités, en particulier, est un ensemble de normes juridiques que la communauté internationale a élaborées à compter de 1963. Elle offre une structure visant à traiter des infractions liées au terrorisme au moyen de toute une série de mécanismes de justice pénale. Le but ultime de ces traités est de faire en sorte que les auteurs d'actes terroristes ou les personnes qui planifient et préparent de tels actes soient traduits en justice par les États sur le territoire desquels ils se trouvent ou soient extradés vers un pays désireux de les poursuivre. Le principe *aut dedere aut judicare* (extrader ou poursuivre) vise à rendre le monde inhospitalier pour les terroristes et ceux qui les financent et les appuient, en les privant de refuge. L'importance accordée à ce principe peut aussi être interprétée comme la réaffirmation du fait qu'il ne saurait exister de riposte efficace au terrorisme en l'absence d'un solide élément de justice pénale.

Le module 2 familiarise les praticiens avec les exigences d'une large gamme d'instruments juridiques. Pour ce faire, il souligne la façon dont ces instruments peuvent aider les praticiens à s'engager dans une coopération judiciaire internationale plus efficace. Il met l'accent sur les aspects juridiques du cadre existant, mais présente également quelques références extra-juridiques. Cela s'explique par le fait que la connaissance des dynamiques politique et historique qui ont conduit le cadre juridique universel à prendre la forme qu'il a aujourd'hui aide à mieux comprendre les aspects juridiques particuliers des infractions liées au terrorisme qui sont définies au niveau international.

Une section importante du module 2 est consacrée aux questions de mise en œuvre. Si le cadre juridique universel contre le terrorisme n'est pas traduit en dispositions directement applicables par les autorités compétentes du pays considéré, les mécanismes juridiques envisagés resteront théoriques et les juges et les procureurs ne seront pas en mesure de les utiliser. L'efficacité de la mise en œuvre dépend à son tour de l'existence, dans chaque pays qui applique les instruments, de structures et d'institutions judiciaires de base. En ce sens, le discours juridique contre le terrorisme est lié aux exigences plus vastes d'un système de justice pénale opérationnel.

Compte tenu du grand nombre de thèmes qu'il traite, le module 2 peut servir de plate-forme à un cours général de formation initiale. Il peut aussi être utilisé conjointement avec un ou plusieurs modules plus spécialisés, en fonction des besoins de formation et des ressources disponibles. L'annexe contient les réponses aux questions posées dans les études de cas traitées dans le module 2.

1. Piliers du cadre juridique universel

1.1 Vue d'ensemble

Les États, assistés par l'Organisation des Nations Unies, sont au premier rang de la lutte mondiale contre le terrorisme. Dans ce contexte, l'ONU joue un très grand rôle et, en raison de ses mandats et de ses compétences concernant différents aspects de la sécurité, du développement et de la coopération internationale, elle peut contribuer à presque toutes les facettes de la lutte contre le terrorisme. Le terrorisme étant un phénomène transnational, c'est par l'intermédiaire de l'Organisation, grâce à son envergure planétaire et à ses outils multilatéraux, que l'action et les mesures antiterroristes requises à l'échelle mondiale peuvent être mises en œuvre avec la plus grande efficacité.

Il n'existe actuellement ni traité global des Nations Unies sur le terrorisme ni définition internationalement contraignante du terme "terrorisme". Cependant, les États Membres de l'ONU procèdent actuellement à l'élaboration d'une convention générale sur le terrorisme international qui, à terme, contiendra une définition générique internationale du terrorisme.

L'expression "cadre/régime juridique international contre le terrorisme" est utilisée dans un sens très large pour désigner un ensemble d'instruments et de résolutions adoptées au niveau mondial, qui énoncent une série de normes juridiques que les États doivent utiliser afin de prévenir et de combattre le terrorisme international. Ce cadre a été élaboré progressivement par la communauté internationale au cours de plusieurs décennies.

Par souci de clarté, les sources des obligations et des recommandations qui constituent le cadre juridique universel contre le terrorisme peuvent être divisées en deux groupes:

- Résolutions de l'Assemblée générale

L'Assemblée générale a joué un rôle important dans l'établissement d'un cadre juridique international de lutte contre le terrorisme et par son action visant à encourager les gouvernements à coopérer plus étroitement en vue de combattre cette menace. Pour cela, l'Assemblée a adopté une série de résolutions relatives au terrorisme. Ces résolutions ne sont pas juridiquement contraignantes, mais, conjointement avec des résolutions non contraignantes du Conseil de sécurité, elles constituent des recommandations faisant autorité dont les rédacteurs des instruments contraignants ultérieurs se sont souvent inspirés.

En septembre 2006, l'Assemblée générale a adopté la Stratégie antiterroriste mondiale des Nations Unies, qui comprend une résolution et, en annexe, un plan d'action dont l'objet est de renforcer les efforts engagés à l'échelle nationale, régionale et internationale pour lutter contre le terrorisme (voir section 1.2 ci-dessous). La Stratégie consacre le succès obtenu pour la première fois par tous les États Membres dans leur tentative d'arrêter conjointement une approche stratégique commune visant à prévenir et à réprimer

le terrorisme, et traduit leur détermination à prendre des mesures concrètes tant individuellement que collectivement. Elle encourage l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (ONUDC) et les autres organismes internationaux concernés à apporter un appui à sa mise en œuvre et appelle les États Membres à renforcer leur coopération avec ces organismes internationaux dans le cadre de leur action commune contre le terrorisme. Elle ne comporte pas d'obligations juridiques en soi, mais elle énonce un certain nombre de lignes directrices à l'intention des États Membres qui luttent contre le terrorisme.

- Résolutions du Conseil de sécurité

Ces résolutions traitent du terrorisme sous ses différentes formes et dans ses différentes manifestations. Elles sont souvent adoptées en vertu du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies, qui traite du maintien de la paix et de la sécurité internationales. Elles contiennent souvent des dispositions contraignantes à l'égard de tous les États Membres, auxquels elles imposent un certain nombre d'obligations.

- Instruments universels contre le terrorisme

Il s'agit de 19 conventions et protocoles multilatéraux relatifs au terrorisme, qui font obligation aux États de faire face à des manifestations spécifiques du terrorisme (y compris des obligations d'ériger en infractions pénales certains types de comportement) et qui servent de base à la coopération internationale.

Dans ce contexte, le terme "universel" ne signifie pas que ces instruments ont nécessairement été ratifiés par chaque pays dans le monde, mais qu'ils sont ouverts à la signature, à la ratification ou à l'adhésion de tous les États Membres de l'ONU ou à ses institutions spécialisées, telles que l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI) et l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA). Dans la pratique, toutefois, pour la majorité de ces instruments, l'adhésion est quasi universelle.

Les sources d'obligations et de recommandations susmentionnées doivent rester distinctes l'une de l'autre, car elles concernent des groupes d'États différents, qui, il est vrai, se chevauchent souvent. Alors que les résolutions du Conseil de sécurité doivent être observées par tous les États Membres (du fait qu'ils ont ratifié la Charte des Nations Unies), les instruments universels ne s'imposent qu'aux seuls États qui expressément les ont ratifiés ou y ont adhéré.

1.2. Stratégie antiterroriste mondiale de l'Organisation des Nations Unies

La Stratégie antiterroriste mondiale de l'Organisation des Nations Unies, adoptée par l'Assemblée générale dans sa résolution 60/288, comporte quatre piliers: *a)* Mesures visant à éliminer les conditions propices à la propagation du terrorisme; *b)* Mesures visant à prévenir et combattre le terrorisme; *c)* Mesures destinées à étoffer les moyens dont les États disposent pour prévenir et combattre le terrorisme et à renforcer le rôle joué en ce sens par l'Organisation des Nations Unies; et *d)* Mesures garantissant le respect des droits de l'homme et la primauté du droit en tant que base fondamentale de la lutte antiterroriste.

La responsabilité de la mise en œuvre de la Stratégie incombe au premier chef aux États Membres, mais certaines dispositions appellent les organismes des Nations Unies à apporter leur appui. La Stratégie contient un certain nombre d'initiatives importantes, à savoir:

- Améliorer la cohésion et l'efficacité des prestations d'assistance technique pour la lutte antiterroriste de façon à ce que tous les États puissent jouer leur rôle efficacement;
- Instituer des systèmes nationaux d'assistance pour répondre aux besoins des victimes du terrorisme et de leur famille, et promouvoir la solidarité internationale avec les victimes;
- Combattre la menace du bioterrorisme en élaborant une base de données complète et unique sur les incidents biologiques, en mettant l'accent sur l'amélioration des systèmes de santé publique et en reconnaissant la nécessité d'associer les principales parties prenantes en vue de garantir que les progrès de la biotechnologie ne sont pas utilisés à des fins terroristes ou à d'autres fins criminelles mais à des fins d'utilité publique;
- Associer la société civile, les organisations régionales et sous-régionales à la lutte contre le terrorisme et mettre en place des partenariats avec le secteur privé en vue de prévenir des attaques terroristes contre des cibles particulièrement vulnérables;
- Étudier des moyens novateurs de combattre la menace croissante de l'utilisation d'Internet à des fins terroristes;
- Moderniser les systèmes de contrôle frontaliers et douaniers et améliorer la sécurité des documents de voyage pour empêcher les déplacements de terroristes et le mouvement de matières illicites;
- Améliorer la coopération pour lutter contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme.

De plus, la Stratégie, de façon claire:

- Affirme que le terrorisme ne saurait ni ne devrait être associé à une religion, une nationalité, une civilisation ou une origine ethnique données;
- Réaffirme qu'il incombe aux États de ne pas accorder l'asile aux terroristes à des fins financières ou opérationnelles et de les empêcher d'utiliser de façon abusive le système d'asile politique, et de les traduire en justice ou de les extraditer en application du principe *aut dedere aut judicare*;
- Appelle les États Membres à ratifier et mettre en œuvre les traités et protocoles existants en vue de créer et de consolider le fondement juridique de la lutte internationale contre le terrorisme;
- Encourage les États Membres et leur donne les moyens de suivre une approche intégrée analogue pour combattre le terrorisme au niveau national et créer un cadre commun pour coordonner leurs efforts nationaux aux niveaux régional et mondial;
- Crée une plate-forme commune pour les actions menées par les Nations Unies en associant les efforts faits par tous les programmes, bureaux, départements et organismes, y compris les organes du Conseil de sécurité chargés de la lutte contre le terrorisme. Elle sert de cadre de coordination pour ces entités associées sous la forme de l'Équipe spéciale de lutte contre le terrorisme, qui a été créée par le Secrétaire général en 2005.

Il convient de noter que le quatrième pilier de la Stratégie n'est pas la seule partie qui traite des droits de l'homme et du respect de l'état de droit. Dans l'ensemble du document, la Stratégie réaffirme la nécessité de faire respecter les droits de l'homme dans le cadre des efforts entrepris au titre des autres piliers. L'Assemblée générale a également souligné qu'il importe de promouvoir et de protéger les droits de l'homme tout en luttant contre le terrorisme dans sa résolution 62/272, dans laquelle les États Membres ont examiné la mise en œuvre de la Stratégie.



Documents de référence

- Stratégie antiterroriste mondiale des Nations Unies (résolution 60/288 de l'Assemblée générale et annexe)
- Résolution 62/272 de l'Assemblée générale
- Rapport du Secrétaire général sur la capacité du système des Nations Unies d'aider les États Membres à appliquer la Stratégie antiterroriste mondiale des Nations Unies (A/71/858)

1.3. Résolutions du Conseil de sécurité relatives aux actes de terrorisme

Les résolutions du Conseil de sécurité relatives au terrorisme envoient un message fort à la communauté internationale: il est attendu des États qu'ils fassent en sorte que tous les mécanismes nécessaires soient en place pour faciliter la coopération contre les actes de terrorisme. Il est instamment demandé à ceux qui ne disposent pas de tels mécanismes de les mettre en place sans délai. Mais les résolutions relatives à la lutte contre le terrorisme ne donnent pas de détails sur les questions de procédure. En conséquence, chaque État choisit les méthodes concrètes, les voies et les mécanismes juridiques et institutionnels qu'il souhaite utiliser pour combattre le terrorisme.

En vertu de la Charte des Nations Unies, les fonctions et pouvoirs fondamentaux du Conseil de sécurité sont le maintien de la paix et de la sécurité internationales. Dans ce contexte, le Conseil peut adopter des résolutions contraignantes au titre du Chapitre VII de la Charte en cas de menace contre la paix, de rupture de la paix et d'acte d'agression. L'adoption de résolutions au titre du Chapitre VII permet au Conseil d'imposer des sanctions (en vertu des articles 41 et 42) impliquant ou non le recours à la force armée contre des États en cas de violations. L'adoption de mesures impliquant le recours à la force armée est possible si le Conseil estime que d'autres mesures seraient inadéquates ou qu'elles se sont révélées telles pour maintenir ou rétablir la paix et la sécurité internationales. Les principales résolutions du Conseil relatives au terrorisme qui ont été adoptées jusqu'à présent au titre du Chapitre VII (articles 39 à 51) de la Charte sont les résolutions 1267 (1999), 1373 (2001), 1540 (2004), 2170 (2014), 2178 (2014), 2199 (2015) et 2253 (2015).

Chapitre VII de la Charte des Nations Unies: Dispositions majeures

Chapitre VII

Action en cas de menace contre la paix, de rupture de la paix et d'acte d'agression.

Article 39

Le Conseil de sécurité constate l'existence d'une menace contre la paix, d'une rupture de la paix ou d'un acte d'agression et fait des recommandations ou décide quelles mesures seront prises conformément aux Articles 41 et 42 pour maintenir ou rétablir la paix et la sécurité internationales.

Article 40

Afin d'empêcher la situation de s'aggraver, le Conseil de sécurité, avant de faire les recommandations ou de décider des mesures à prendre conformément à l'Article 39, peut inviter les parties intéressées à se conformer aux mesures provisoires qu'il juge nécessaires ou souhaitables. Ces mesures provisoires ne préjugent en rien les droits, les prétentions ou la position des parties intéressées. En cas de non-exécution de ces mesures provisoires, le Conseil de sécurité tient dûment compte de cette défaillance.

Article 41

Le Conseil de sécurité peut décider quelles mesures n'impliquant pas l'emploi de la force armée doivent être prises pour donner effet à ses décisions, et peut inviter les Membres des Nations Unies à appliquer ces mesures. Celles-ci peuvent comprendre l'interruption complète ou partielle des relations économiques et des communications ferroviaires, maritimes, aériennes, postales, télégraphiques, radioélectriques et des autres moyens de communication, ainsi que la rupture des relations diplomatiques.

Article 42

Si le Conseil de sécurité estime que les mesures prévues à l'Article 41 seraient inadéquates ou qu'elles se sont révélées telles, il peut entreprendre, au moyen de forces aériennes, navales ou terrestres, toute action qu'il juge nécessaire au maintien ou au rétablissement de la paix et de la sécurité internationales. Cette action peut comprendre des démonstrations, des mesures de blocus et d'autres opérations exécutées par des forces aériennes, navales ou terrestres de Membres des Nations Unies.



Questions d'évaluation

- Dans quelles conditions le Conseil de sécurité peut-il autoriser l'emploi de la force pour rétablir la paix et la sécurité internationales?
- Le Conseil de sécurité a-t-il jamais adopté des décisions dans le domaine de la lutte contre le terrorisme en vertu du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies? Si oui, quelles sont les implications juridiques d'une telle approche?



Lectures complémentaires

- Bianchi, Andrea. "Security Council's anti-terror resolutions and their implementation by Member States", *Journal of International Criminal Justice*, vol. 4, n° 5, 2006, p. 1044 à 1073.
- Cheng Yan Ki, Bonnie. "Implementing Security Council resolutions in Hong Kong: an examination of the United Nations sanctions ordinance", *Chinese Journal of International Law*, vol. 7, n° 1 (2008), p. 65 à 98.
- Fassbender, Bardo. "The UN Security Council and international terrorism", in *Enforcing International Law Norms Against Terrorism*, Andrea Bianchi (dir.), Oxford, Hart Publishing, 2004, p. 83 à 102.

- Messmer, William B. et Carlos L. Yordan. "A partnership to counter international terrorism: the UN Security Council and the UN Member States", *Studies in Conflict & Terrorism*, vol. 34, n° 11 (2011), p. 843 à 861.
- Sambei, Arvinder, Anton Du Plessis et Martin Polaine. "The United Nations Counter-Terrorism Instruments", in *Counter-Terrorism Law and Practice: An International Handbook*, Oxford: Oxford University Press, 2009, p. 17 à 83.
- Simma, Bruno et al. (dir.). *The Charter of the United Nations: A Commentary*, 3^e éd., Oxford: Oxford University Press, 2012.



Documents de référence

- Charte des Nations Unies, chapitre VII
- Les résolutions du Conseil de sécurité adoptées sur les questions relatives au terrorisme entre 2011 et 2015 sont disponibles à l'adresse <http://www.un.org/fr/sc/ctc/resources/res-sc.html>

1.4. Instruments universels contre le terrorisme

À ce jour, 19 instruments universels (voir <http://www.un.org/fr/counterterrorism/legal-instruments.shtml>) traitent directement de la prévention et de la répression du terrorisme. Ces instruments, qui ont été adoptés sur une période de plus de 50 ans (à compter de 1963), représentent une approche sectorielle du terrorisme, chaque instrument traitant de types et de manifestations spécifiques de ce phénomène. Cette approche sectorielle s'explique par la nécessité pour la communauté internationale de combattre le terrorisme et les actes terroristes de manière pragmatique, étant entendu que la réalisation d'un accord sur un instrument unique globalement contraignant est une tâche politiquement sensible qui n'a pas encore été menée à bien.

Une convention générale contre le terrorisme?

Des négociations sont en cours depuis plusieurs années – au sein tant de la Sixième Commission de l'Assemblée générale que du Comité spécial créé par la résolution 51/210 de l'Assemblée générale – en vue de l'élaboration d'une convention générale sur la lutte antiterroriste.

Aucune session du Comité spécial ne s'est tenue en 2014, 2015 ou 2016, et aucune session n'est prévue en 2017. Les travaux se poursuivent, toutefois, dans le cadre d'un groupe de travail de la Sixième Commission, en vue de finaliser le processus et d'examiner la possibilité de convoquer une conférence de haut niveau sous les auspices de l'Organisation des Nations Unies.

Un accord est intervenu sur les principaux éléments de ce qui constitue un acte de terrorisme, mais un consensus ne s'est pas dégagé sur le champ d'application de l'instrument à établir.

Les questions pendantes ont trait aux interactions complexes entre les instruments internationaux en matière pénale et les normes applicables durant les conflits armés (droit humanitaire international), en particulier s'agissant de la question de savoir si la convention générale doit expressément couvrir les actes perpétrés par les parties à un conflit autres que les forces armées régulières d'un État.

De plus, certaines questions ont trait à la relation entre la convention générale et les instruments juridiques internationaux existants. Au cas où elle serait adoptée, la convention générale ne rendrait pas automatiquement caducs les traités en vigueur en matière de lutte antiterroriste. Au contraire, ces derniers demeureraient applicables en tant que *lex specialis*.

La page Web du Comité spécial contient un lien vers le texte intégral de tous ses rapports et donne des détails sur le processus de négociation en cours.

Du fait qu'il était difficile de parvenir à un accord sur une notion universellement acceptable du terrorisme, la communauté internationale a retenu une approche progressive. Des instruments spécifiques ont été adoptés face à certaines manifestations graves du terrorisme international. Ainsi, l'affaire de l'*Achille Lauro*, en 1985, a déclenché les négociations qui ont abouti à l'adoption de la Convention pour la répression d'actes illicites contre la sécurité de la navigation maritime¹. Une série de détournements d'avion dans les années 1960 et 1970 a suscité la négociation de plusieurs traités relatifs à la sécurité des transports aériens. De la même façon, de nouveaux mécanismes de coopération concernant les prises d'otages, les infractions commises contre des personnes protégées par le droit international, y compris les agents diplomatiques, et d'autres sujets, ont été créés sans qu'il soit besoin de définir la notion de terrorisme en tant que telle.

Les instruments universels contre le terrorisme, qui ont été élaborés sous les auspices de l'Organisation des Nations Unies et de ses institutions spécialisées, sont ouverts à tous les États. Ils constituent un élément essentiel du régime juridique mondial contre le terrorisme et un cadre important pour la coopération internationale à l'appui de la lutte contre le terrorisme. Dans plusieurs résolutions du Conseil de sécurité, au premier rang desquelles la résolution 1373 (2001), le Conseil a demandé aux États Membres de ratifier ces instruments internationaux et de les appliquer pleinement en prenant les mesures internes nécessaires pour exécuter les obligations qui en découlent.



Activités

- Recensez quels éléments de l'affaire de l'*Achille Lauro* trouvent écho dans les dispositions de la Convention pour la répression d'actes illicites contre la sécurité de la navigation maritime relatives à l'incrimination.
- Pouvez-vous identifier dans la législation de votre pays des dispositions relatives au terrorisme qui découlent directement d'incidents passés?
- Examinez les infractions créées par les instruments universels contre le terrorisme adoptés après les événements du 11 septembre 2001. Pensez-vous qu'elles constituent une réponse adéquate à ces événements?
- Quels sont les avantages de l'approche sectorielle actuellement suivie par la communauté internationale pour lutter contre le terrorisme? Quels sont ses inconvénients?

¹Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 1678, n° 29004.



Questions d'évaluation

- Examinez les raisons (juridiques, politiques, etc.) pour lesquelles la communauté internationale n'a pas encore réussi à adopter une convention mondiale générale contre le terrorisme.
- Qu'entend-on par approche "progressive" ou "sectorielle" s'agissant des instruments universels contre le terrorisme?
- Pourquoi qualifie-t-on les 19 instruments antiterroristes d'universels?



Lectures complémentaires

- Cassese, Antonio. *Terrorism, Politics and Law: Achille Lauro Affair*. Cambridge, Polity Press, 1989.
- Goldie, L. F. E. "Legal proceedings arising from the 'Achille Lauro' incident in the United States of America", in *Maritime Terrorism and International Law*, Natalino Ronzitti (dir.). Dordrecht (Pays-Bas), Martinus Nijhoff Publishers, 1990, p. 107 à 128.
- Herschinger, Eva. "A battlefield of meanings: the struggle for identity in the UN debates on a definition of international terrorism", *Terrorism and Political Violence*, vol. 25 (2013), p. 183 à 201.
- Hmoud, Mahmoud. "Negotiating the draft comprehensive convention on international terrorism: major bones of contention", *Journal of International Criminal Justice*, vol. 4, n° 5 (2006), p. 1031 à 1043.
- Peterson, M. J. "Using the General Assembly", in *Terrorism and the UN: Before and After September 11*, Jane Boulden et Thomas G. Weiss (dir.). Bloomington (Indiana): Indiana University Press, 2004, p. 173 à 197.
- Sudha, Setty. "What's in a name? How nations define terrorism ten years after 9/11", *University of Pennsylvania Journal of International Law*, vol. 33 (2011), p. 1 à 63.
- Van den Herik, Larissa et Nico Schrijver (dir.). *Counter-Terrorism Strategies in a Fragmented Legal Order*. Cambridge, Cambridge University Press, 2013.

2. Éléments et prescriptions du cadre juridique universel contre le terrorisme

2.1. Présentation détaillée des résolutions pertinentes du Conseil de sécurité

2.1.1. Les régimes des sanctions contre l'État islamique d'Iraq et du Levant (Daech), Al-Qaida et les Taliban: résolution 1267 (1999) et résolutions ultérieures du Conseil de sécurité

Les régimes de sanctions contre l'État islamique d'Iraq et du Levant (EIIL) (Daech), Al-Qaida et les Taliban ont été introduits par la résolution 1267 (1999) du Conseil de sécurité puis modifiés et renforcés par de nombreuses autres résolutions, la dernière en date ayant été adoptée en 2015 [voir les résolutions 1333 (2000), 1390 (2002), 1452 (2002), 1526 (2004), 1617 (2005), 1735 (2006), 1822 (2008), 1904 (2009), 1989 (2011), 2170 (2014), 2178 (2014), 2199 (2015) et 2253 (2015) du Conseil].

Les sanctions sont imposées en vertu du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies et les États sont tenus d'appliquer trois types de mesures contre les personnes et les entités désignées:

- Le gel de tous les avoirs appartenant à ces personnes et entités, avec seulement certaines exceptions (et sous certaines conditions), introduites par la résolution 1452 (2002) du Conseil de sécurité, lorsque les biens sont indispensables pour couvrir des dépenses de base;
- Un embargo sur les armes, en vertu duquel aucune arme ou munition ne doivent être fournies, vendues ou transférées à des personnes ou entités inscrites sur la liste (ce type de sanction inclut l'interdiction de fournir des conseils, une assistance ou une formation techniques relatifs à des activités militaires aux personnes et entités désignées);
- Une interdiction de voyager, qui empêche les personnes inscrites sur la liste d'entrer sur le territoire ou de passer en transit par le territoire des États dont ils ne sont pas ressortissants. Des dérogations à l'interdiction de voyager sont prévues, comme énoncé dans les résolutions 1988 (2011), 2161 (2014) et 2253 (2015) du Conseil.

Le régime a évolué au fil des ans: il avait été établi en 1999 dans le but de persuader les Taliban, qui contrôlaient à l'époque l'Afghanistan, de remettre Oussama ben Laden. Jusqu'en 2002, les résolutions en question avaient les caractéristiques d'autres régimes de sanctions

“traditionnels”, qui visent à exercer des pressions sur les élites de certains États en vue d’obtenir des changements de comportement ou à prendre des mesures spécifiques. Le champ d’application du régime de sanctions a été par la suite étendu aux personnes et entités liées à Al-Qaida. Les sanctions étaient administrées par le Comité du Conseil de sécurité créé par la résolution 1267 (1999), un organe subsidiaire du Conseil, avec l’appui de l’Équipe d’appui analytique et de surveillance des sanctions qui a été créée par la suite par le Conseil dans sa résolution 1526 (2004). En réponse à une possibilité de médiation entre les Taliban et le Gouvernement afghan et du fait qu’il a été constaté que les intérêts des Taliban et d’Al-Qaida étaient divergents, le Conseil a modifié de nouveau le régime de sanctions unifié contre les Taliban et Al-Qaida (composé d’une seule liste récapitulative des personnes et entités ciblées et d’un seul comité) en le scindant en deux régimes distincts. Le Comité a été scindé en deux: un comité chargé des sanctions contre les Taliban et un comité chargé des sanctions contre Al-Qaida. De même, la Liste récapitulative a été scindée en deux listes distinctes. Toutefois, les deux régimes ont conservé les mêmes types de sanctions (gel des avoirs, interdiction de voyager et embargo sur les armes) que le régime unifié précédent. Plus récemment, à la suite de changements majeurs intervenus dans le paysage politique en Iraq et en République arabe syrienne et de l’émergence de nouveaux groupes terroristes, le Conseil a officiellement élargi les sanctions contre Al-Qaida afin d’y inclure l’État islamique d’Iraq et du Levant (EIIL) et le Front el-Nosra. Le Comité a été rebaptisé Comité du Conseil de sécurité faisant suite aux résolutions 1267 (1999), 1989 (2011) et 2253 (2015) concernant l’État islamique d’Iraq et du Levant (Daech), Al-Qaida et les personnes, groupes, entreprises et entités qui leur sont associés. Les résolutions pertinentes ont chargé l’Équipe d’appui analytique et de surveillance des sanctions de présenter des rapports sur la menace mondiale que représentent l’EIIL, Al-Qaida et les personnes, groupes, entreprises ou entités qui leur sont associés (voir section 2.1.6. ci-dessous).

Les listes récapitulatives des personnes et entités visées (et leurs mises à jour périodiques) sont diffusées par la voie diplomatique et sont également mises à la disposition du public sur le site Web du Conseil de sécurité. Il incombe à chaque État de diffuser les listes récapitulatives le plus largement possible parmi les organismes nationaux (secteurs bancaire et financier, douanes, etc.) aux fins d’application.

Fait extrêmement important, il n’existe pas de système de contrôle juridictionnel pour les personnes et les entités visées, qui doivent donc s’en remettre au processus diplomatique pour obtenir que leur nom soit rayé des listes. En réponse aux critiques selon lesquelles l’opacité du système a empêché les requérants de contester efficacement leur inscription sur les listes récapitulatives, le système a évolué au fil des ans: la résolution 1904 (2009) du Conseil de sécurité a renforcé la procédure de radiation en créant le Bureau du Médiateur. Organe impartial et indépendant, le Médiateur reçoit les demandes de radiation directement des personnes désignées et sert d’intermédiaire entre elles et le Comité du Conseil de sécurité en application des résolutions 1267 (1999), 1989 (2011) et 2253 (2015) concernant l’État islamique d’Iraq et du Levant (Daech), Al-Qaida et les personnes, groupes, entreprises et entités qui leur sont associés. Le Médiateur est chargé d’engager un dialogue avec le requérant et les États concernés, de collecter des informations supplémentaires sur la demande et de veiller à ce que l’ensemble de la procédure soit dans chaque cas appliqué sans tarder.

S’agissant des Taliban, les requérants inscrits sur la liste des sanctions en application de la résolution 1988 (2011) peuvent, en application de la résolution 1730 (2006) du Conseil de sécurité, présenter leur demande de radiation par l’intermédiaire d’un point focal créé au Secrétariat par le Secrétaire général ou de leur État de résidence ou de nationalité.

L'Organisation des Nations Unies et les organisations terroristes autres que celles associées à l'EIL (Daech), Al-Qaida et les Taliban

À la différence de l'Union européenne, l'Organisation des Nations Unies ne tient pas une liste (ni ne met en œuvre un régime de sanctions correspondant) des personnes et entités autres que celles associées à l'EIL (Daech), Al-Qaida et les Taliban. Cela pour la simple raison qu'un consensus suffisamment large ne s'est pas dégagé à l'ONU sur les autres groupes terroristes. De ce fait, nombre d'États appliquent une multitude de régimes de sanctions contre le terrorisme, qui se recoupent partiellement, en vue de contrer efficacement l'activité terroriste potentielle sur leur territoire. En outre, plusieurs gouvernements ont leurs propres listes de terroristes et de groupes terroristes.

L'ONU n'a pas un régime de sanctions ciblant les personnes et entités autres que l'EIL (Daech) et Al-Qaida et ses associés, mais elle apporte une approche solide en matière de justice pénale pour lutter contre le terrorisme et les actes de terrorisme, quels que soient le nom du groupe et son affiliation, basée sur d'autres résolutions du Conseil de sécurité, telles que les résolutions 1373 (2001) et 2178 (2014), et sur les instruments universels contre le terrorisme.

Les sanctions imposées par le Conseil de sécurité sont appliquées que les personnes ou entités visées aient ou non fait l'objet de procédures ou d'enquêtes pénales. L'inscription sur les listes récapitulatives ne dépend pas du fait que la personne ou l'entité concernée ait fait l'objet d'une condamnation pénale. Cela amène souvent les États à proposer des inscriptions sur la seule base d'informations confidentielles émanant des services de renseignement. Pour garantir que chaque nouvelle inscription sur les listes récapitulatives est pleinement justifiée, les États doivent fournir au comité concerné une déclaration détaillée des arguments à l'appui de l'inscription proposée. De plus, le Conseil de sécurité exige que cette déclaration puisse être publiée, exception faite des parties qu'un État Membre considère être confidentielles. Ainsi, les régimes de sanctions visent à compenser l'absence de système de contrôle juridictionnel en encourageant un contrôle public des motifs d'inscription. Dans le même esprit, les comités ont pour instruction de publier des résumés des motifs de l'inscription sur leur site Web [voir, en particulier, les résolutions 1735 (2006) et 1822 (2008) du Conseil de sécurité].

EIL (Daech), Al-Qaida et les Taliban et la traite d'êtres humains

Dans sa résolution 2331 (2016), le Conseil de sécurité a pour la première fois traité expressément du lien qui existe entre le terrorisme et la traite d'êtres humains, en particulier celle qui se produit dans des zones en proie à un conflit armé ou dans les situations d'après conflit. Dans la résolution, le Conseil reconnaît que "les actes de violence sexuelle et sexiste, notamment lorsqu'ils sont associés à la traite d'êtres humains, s'inscrivent notoirement parmi les objectifs stratégiques et dans l'idéologie de certains groupes terroristes et constituent pour ceux-ci une tactique du terrorisme et un instrument servant à alimenter leurs coffres et à conforter leur pouvoir en facilitant l'enrôlement et la destruction de communautés".

Il convient de noter particulièrement les paragraphes 11 et 14 de la résolution:

11. *Condamne* tous les actes relevant de la traite, en particulier la vente ou le commerce de personnes tels que l'État islamique d'Iraq et du Levant (EIL, connu également sous le nom de Daech) les pratique à l'encontre notamment des Yézidis et de membres d'autres minorités religieuses ou ethniques, condamne également tous les actes de traite d'êtres humains et toutes les violations et exactions auxquels se livrent Boko Haram, les Chabab, l'Armée de résistance du Seigneur et d'autres groupes terroristes ou armés à des fins d'esclavage sexuel, d'exploitation sexuelle et de travail forcé, est conscient qu'il importe de recueillir et de conserver les preuves attestant de tels actes afin que leurs auteurs en répondent, et note que ces agissements peuvent également contribuer au financement et à la subsistance desdits groupes ou être mis au service d'autres objectifs stratégiques [...];

[...]

14. *Demande* à l'Équipe d'appui analytique et de surveillance des sanctions, dans le cadre des consultations qu'elle mène avec les États Membres, de faire figurer dans les débats la question de la traite d'êtres humains dans les zones touchées par un conflit armé et de l'utilisation de la violence sexuelle dans les conflits armés, s'agissant de l'EIL (connu également sous le nom de Daech), du réseau Al-Qaida et des personnes, groupes, entreprises et entités qui leur sont associés, et d'en rendre compte au Comité faisant suite aux résolutions 1267 (1999), 1989 (2011) et 2253 (2015), selon qu'il conviendra;



Étude de cas

1. La Fondation de la prospérité, une organisation non gouvernementale dont le siège est au Bluelandia et qui a officiellement pour vocation d'appuyer des projets visant à atténuer la pauvreté, fait l'objet d'une enquête pour avoir autorisé une série de transferts d'argent liés à un attentat terroriste meurtrier. Après une étude soigneuse des éléments de preuve à leur disposition, les autorités compétentes du Bluelandia concluent que la fondation n'a aucun lien avec le financement du terrorisme.

Quelques jours plus tard, le Ministre des affaires étrangères du Bluelandia est informé que la fondation de la prospérité a été inscrite sur la Liste récapitulative du Conseil de sécurité des personnes et entités associées à l'EIL (Daech) et Al-Qaida. En conséquence, les fonds de la fondation doivent être immédiatement gelés. Les avocats de la fondation affirment qu'en dépit de l'inscription sur la Liste, aucune mesure de gel ne peut être ordonnée, car les autorités compétentes du Bluelandia viennent de conclure que la fondation n'est impliquée dans aucune activité terroriste.

Les fonds de la fondation doivent-ils être gelés? Si oui, les autorités du Bluelandia doivent-elles établir qu'il y a des motifs raisonnables de croire que les fonds de la fondation sont liés à des activités terroristes?

2. Le Conseil de sécurité inscrit également Max, un national du Bluelandia, sur sa Liste récapitulative. Le Bluelandia gèle immédiatement tous les fonds de celui-ci. Max proteste, arguant qu'il est injustement privé du niveau de vie minimum. Il allègue, en particulier, que ses droits fondamentaux ont été violés puisqu'il ne dispose plus désormais de l'argent nécessaire pour payer l'avocat de son choix.

La requête de Max est-elle soutenable de quelque façon que ce soit?

3. Max soutient que, bien que son nom figure sur la Liste récapitulative du Conseil de sécurité, il y a eu erreur sur son identité. Les sanctions visent en fait une autre personne, qui a le même nom que lui. Il demande alors que ses fonds soient immédiatement débloqués. Les autorités qui ont ordonné le gel ne sont pas convaincues et font valoir qu'elles n'ont pas le pouvoir d'annuler et de remplacer la décision prise par le Comité du Conseil de sécurité.

Les arguments de Max doivent-ils néanmoins être acceptés et ses fonds débloqués?

4. Quelques jours après une attaque contre un jardin d'enfants, Max s'enfuit au Pinklandia. À son arrivée, les autorités aéroportuaires du Pinklandia se rendent compte que son nom figure sur la Liste récapitulative du Conseil de sécurité des personnes et entités associées à l'EIL (Daech) et Al-Qaida.

Comment les autorités du Pinklandia doivent-elles traiter Max?

5. Bien que le nom de Max figure sur la Liste récapitulative du Conseil de sécurité, les autorités du Pinklandia ne trouvent aucune preuve de sa participation à une quelconque infraction terroriste. De plus, elles n'ont reçu aucune demande d'extradition. Max affirme qu'il devrait être autorisé à rester au Pinklandia en toute liberté.

La position de Max est-elle acceptable? De quels moyens disposerait Max s'il voulait être radié de la Liste?



Outils

Le Comité du Conseil de sécurité faisant suite aux résolutions 1267 (1999), 1989 (2011) et 2253 (2015) concernant l'EIL (Daech), Al-Qaida et les personnes, groupes, entreprises et entités qui leur sont associés, le Comité du Conseil de sécurité créé par la résolution 1988 (2011) et l'Équipe d'appui analytique et de surveillance des sanctions ont produit un certain nombre de documents visant à informer les États de la procédure en vigueur pour l'inscription des personnes et entités, à les aider dans l'interprétation des régimes de sanctions et à les guider dans le processus de radiation. Ces documents sont les suivants^a:

- Directives des comités (y compris leur mandat, leurs réunions et leurs procédures décisionnelles);
- Listes récapitulatives;
- Résumés des critères d'inscription sur les listes;
- Gel des avoirs: explication terminologique;
- Interdiction de voyager: explication terminologique;
- Embargo sur les armes: explication terminologique.

^aDe plus amples informations sur les comités, y compris les ressources énumérées ici, sont disponibles à l'adresse www.un.org/sc/suborg/fr/sanctions/information.

L'Organisation internationale de police criminelle (INTERPOL) aide à diffuser les listes récapitulatives à l'échelle mondiale. Les notices spéciales INTERPOL-Conseil de sécurité des Nations Unies (disponibles à l'adresse www.interpol.int) avertissent les pays si une personne ou entité fait l'objet d'un régime de sanctions et indique aux destinataires si la cible de ces sanctions est aussi frappée par une notice rouge (une demande d'arrestation ou d'arrestation provisoire, diffusée par INTERPOL, de personnes recherchées, en vue de leur extradition).

Les dispositions législatives types en matière de lutte contre le terrorisme de l'ONUDC (voir https://www.un.org/sc/ctc/wp-content/uploads/2016/03/unodc_modellegislation.doc) contiennent une section consacrée aux régimes de sanctions contre Al-Qaida et les Taliban. Voir, en particulier, le chapitre 4, section 3, sur les mesures de restriction concernant les personnes, les groupes, les entreprises et les entités inscrits sur les listes récapitulatives en application de la résolution 1267 (1999) du Conseil de sécurité et des résolutions ultérieures.

Alors que d'autres lois types se concentrent exclusivement sur les obligations concernant le gel des fonds, les dispositions législatives types en matière de lutte contre le terrorisme proposent d'élaborer des textes qui couvrent toute la gamme des sanctions. Ainsi, l'article 49 traite des interactions complexes entre l'"interdiction de voyager" et l'obligation faite aux États de traduire en justice les terroristes présumés.

On trouvera des exemples de la façon dont certains pays ont appliqué le régime des sanctions dans les Sources juridiques électroniques sur le terrorisme international de l'ONUDC (voir la base de données sur les législations antiterroristes dans la section du site Web de l'ONUDC consacrée à la prévention du terrorisme).



Activités

- Compte tenu de la législation pertinente dans votre pays, dites comment les régimes des sanctions sont appliqués dans la pratique et quels sont les problèmes rencontrés [utilisez, si besoin, les rapports que votre pays a envoyés au Comité du Conseil de sécurité faisant suite aux résolutions 1267 (1999), 1989 (2011) et 2253 (2015) concernant l'État islamique d'Iraq et du Levant (Daech), Al-Qaida et les personnes, groupes, entreprises et entités qui leur sont associés et au Comité du Conseil de sécurité créé par la résolution 1988 (2011)].
- Comparez la résolution initiale ayant créé le régime des sanctions, la résolution 1267 (1999), avec la résolution la plus récente. Quels sont les changements de fond? Quelles sont les différences?
- Est-ce que des ressortissants ou des entités se trouvant dans votre pays ont été inclus dans les listes récapitulatives tenues par le Conseil de sécurité? Si oui, votre Gouvernement a-t-il accepté qu'un exposé des faits soit publié? La personne/entité désignée a-t-elle déposé une demande de radiation? Que s'est-il passé?
- Votre pays tient-il une liste personnelle de terroristes et organisations terroristes différente de celle tenue par le Conseil de sécurité? Si oui, quelles sont les similitudes et les différences dans le processus d'inscription? Si non, la création d'une telle liste fait-elle l'objet d'une discussion ou d'un débat au niveau national, et, dans l'affirmative, quels en sont les résultats?



Questions d'évaluation

- Quels sont les types de sanction imposés par les régimes de sanctions?
- Quelles sont les voies de droit dont disposent les personnes qui estiment avoir été injustement inscrites sur la Liste récapulative?
- Quelles innovations l'établissement du Médiateur a-t-il introduites dans la procédure de radiation?

- Quels fonds des personnes et entités inscrites sont visés par l'obligation de gel, et quels fonds, le cas échéant, bénéficient d'une dérogation?
- Quel est le rôle du Comité du Conseil de sécurité faisant suite aux résolutions 1267 (1999), 1989 (2011) et 2253 (2015) concernant l'État islamique d'Iraq et du Levant (Daech), Al-Qaida et les personnes, groupes, entreprises et entités qui leur sont associés et du Comité du Conseil de sécurité créé par la résolution 1988 (2011) dans le cadre des régimes de sanctions?
- Pourquoi le Conseil de sécurité tient-il une liste des personnes et entités associées à l'EIL (Daech), Al-Qaida et les Taliban, et pas une liste pour d'autres groupes?
- Quel est le rôle spécifique d'INTERPOL dans l'assistance aux États pour l'application des régimes de sanctions?
- Un État Membre des Nations Unies peut-il décider de manière autonome de lever les sanctions imposées par le Conseil de sécurité contre une personne ou une entité une fois que cette personne ou entité a été totalement disculpée dans le cadre de toute procédure pénale en cours contre elle? Expliquez votre raisonnement.
- Comment est-il possible de concilier l'obligation de traduire les terroristes présumés en justice en vertu des résolutions et traités pertinents avec l'obligation de refuser à une personne inscrite sur la Liste le droit d'entrer sur le territoire d'un État? Ces deux obligations sont-elles contradictoires? Utilisez notamment le texte des résolutions du Conseil de sécurité instaurant l'interdiction de voyager pour les personnes inscrites sur une liste pour fonder votre réponse.



Lectures complémentaires

- Betti, Stefano. "A member of Al-Qaida shows up at your border: expulsion, criminal prosecution or something else?", *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice*, vol. 17, n° 1 (2009), p. 23 à 41.
- Cuyvers, Armin. "Give me one good reason: the unified standard of review for sanctions after Kadi II", *Common Market Law Review*, vol. 51, n° 6 (2014), p. 1759 à 1788.
- Gehring, Thomas et Thomas Dörfler. "Division of labor and Rule-based Decision making Within the UN Security Council: The Al-Qaeda/Taliban Sanctions Regime", *Global Governance: A Review of Multilateralism and International Organizations*, vol. 19, n° 4 (octobre-décembre 2013), p. 567 à 587.
- Giumelli, Francesco. "Understanding United Nations targeted sanctions: an empirical analysis", *International Affairs*, vol. 91, n° 6 (novembre 2015), p. 1351 à 1368.
- Heupel, Monika. "With power comes responsibility: human rights protection in United Nations sanctions policy", *European Journal of International Relations*, vol. 19, n° 4 (décembre 2013), p. 773 à 796.
- Menz, Simon et Tobias B. Scholz. "The Kadi-case or the legal protection of persons included in the European Union 'anti-terror list'", *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice*, vol. 17, n° 1 (2009), p. 61 à 68.
- Stollenwerk, Eric, Thomas Dörfler et Julian Schibberges. "Taking a new perspective: mapping the Al-Qaida network through the eyes of the UN Security Council", *Terrorism and Political Violence*, vol. 28, n° 5 (2016), p. 950 à 970.



Matériel complémentaire

- Résolution 1452 (2002) du Conseil de sécurité
- Résolution 1730 (2006) du Conseil de sécurité
- Résolution 1904 (2009) du Conseil de sécurité
- Résolution 1988 (2011) du Conseil de sécurité
- Résolution 1989 (2011) du Conseil de sécurité
- Résolution 2253 (2015) du Conseil de sécurité

2.1.2. Prévention et répression des actes de terrorisme: résolution 1373 (2001) du Conseil de sécurité

La résolution 1373 (2001) du Conseil de sécurité a été adoptée peu après les événements du 11 septembre 2001 en vertu du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies. Elle établit un cadre pour lutter contre le terrorisme de manière générale et pour une coopération internationale antiterroriste améliorée.

Les trois premiers paragraphes de son dispositif décrivent une large gamme de mesures. Le paragraphe 1 traite de la prévention et de la répression du financement du terrorisme, et prescrit que les États doivent:

- Ériger en infraction la fourniture ou la collecte de fonds liés à la commission d'actes de terrorisme;
- Geler les fonds des personnes qui commettent, ou tentent de commettre, des actes de terrorisme et ceux des entités appartenant à ces personnes ou contrôlées, directement ou indirectement, par elles;
- Interdire aux personnes et entités de mettre des fonds à la disposition d'autres personnes impliquées dans la commission d'actes de terrorisme.

Le paragraphe 2 prescrit des mesures visant à prévenir les actes de terrorisme et à traduire les terroristes en justice, particulièrement:

- S'abstenir d'apporter quelque forme d'appui que ce soit aux personnes ou entités impliquées dans des actes de terrorisme, notamment en réprimant le recrutement de membres de groupes terroristes;
- Refuser de donner refuge à tous ceux qui organisent, appuient ou commettent des actes de terrorisme et les traduire en justice;
- Ériger les actes de terrorisme en infractions graves dans la législation nationale;
- Prêter aux autres États la plus grande assistance lors des enquêtes criminelles portant sur le terrorisme;
- Instituer des contrôles efficaces aux frontières, ainsi que des contrôles lors de la délivrance de documents d'identité et de documents de voyage.

Le paragraphe 3 traite de façon approfondie des mesures de coopération internationales:

- Intensifier l'échange d'informations opérationnelles;
- Coopérer dans le cadre d'accords et d'arrangements bilatéraux et multilatéraux;
- Ratifier et appliquer intégralement les conventions et protocoles universels relatifs au terrorisme;
- Prendre des mesures pour s'assurer que les demandeurs d'asile n'ont pas organisé ou facilité la perpétration d'actes de terrorisme et n'y ont pas participé;
- Veiller à ce que les auteurs ou les organisateurs d'actes de terrorisme ou ceux qui facilitent de tels actes ne détournent pas à leur profit le statut de réfugié;
- Veiller à ce que la revendication de motivations politiques ne soit pas considérée comme pouvant justifier le rejet de demandes d'extradition de terroristes présumés.

La résolution 1373 (2001) ne se borne pas à condamner des manifestations spécifiques du terrorisme dans certaines parties du monde, comme le Conseil de sécurité l'a fait par le passé, mais aborde le terrorisme en tant que phénomène général sans limites géographiques.

Contrairement à l'ensemble de résolutions énonçant les régimes de sanctions contre l'EIL (Daech), Al-Qaida et les Taliban, la résolution 1373 (2001) n'impose pas de sanctions et n'instaure pas non plus de mécanisme d'inscription sur une liste. Au lieu de cela, dans cette résolution, le Conseil de sécurité fait obligation aux États d'utiliser pleinement leur système de justice pénale et leurs capacités opérationnelles contre le terrorisme et les terroristes.

La résolution 1373 (2001) ne définit pas les "actes de terrorisme" et laisse ainsi à chaque État le soin de construire cette notion sur la base de ses politiques pénales et de son cadre juridique interne. Cependant, étant donné que le Conseil de sécurité demande aux États [par. 3 d] de "devenir dès que possible parties aux conventions et protocoles internationaux relatifs au terrorisme", il est possible de soutenir que le Conseil considère que les types de comportement énoncés dans ces conventions et protocoles font *a minima* partie intégrante de ce que les différents pays doivent considérer comme des "actes de terrorisme" dans leur législation nationale.

Texte intégral des paragraphes 1 à 3 du dispositif de la résolution 1373 (2001) du Conseil de sécurité

1. *Décide* que tous les États doivent:

- a) Prévenir et réprimer le financement des actes de terrorisme;
- b) Ériger en infraction la fourniture ou la collecte délibérée par leurs nationaux ou sur leur territoire, par quelque moyen que ce soit, directement ou indirectement, de fonds que l'on prévoit d'utiliser ou dont on sait qu'ils seront utilisés pour perpétrer des actes de terrorisme;
- c) Geler 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 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;

d) Interdire à leurs nationaux ou à toute personne ou entité se trouvant sur leur territoire de mettre des fonds, avoirs financiers ou ressources économiques ou services financiers ou autres services connexes à la disposition, directement ou indirectement, de personnes qui commettent ou tentent de commettre des actes de terrorisme, les facilitent ou y participent, d'entités appartenant à ces personnes ou contrôlées, directement ou indirectement, par elles et de personnes et entités agissant au nom ou sur instruction de ces personnes;

2. *Décide également que tous les États doivent:*

a) S'abstenir d'apporter quelque forme d'appui que ce soit, actif ou passif, aux entités ou personnes impliquées dans des actes de terrorisme, notamment en réprimant le recrutement de membres de groupes terroristes et en mettant fin à l'approvisionnement en armes des terroristes;

b) Prendre les mesures voulues pour empêcher que des actes de terrorisme ne soient commis, notamment en assurant l'alerte rapide d'autres États par l'échange de renseignements;

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 personnes qui participent au financement, à l'organisation, à la préparation ou à la perpétration d'actes de terrorisme ou qui y apportent un appui soient traduites en justice, à ce que, outre les mesures qui pourraient être prises contre ces personnes, ces actes de terrorisme soient érigés en infractions graves dans la législation et la réglementation nationales et à ce que la peine infligée soit à la mesure de la gravité de ces actes;

f) Se prêter mutuellement la plus grande assistance lors des enquêtes criminelles et autres procédures portant sur le financement d'actes de terrorisme ou l'appui dont ces actes ont bénéficié, y compris l'assistance en vue de l'obtention des éléments de preuve qui seraient en leur possession et qui seraient nécessaires à la procédure;

g) Empêcher les mouvements de terroristes ou de groupes de terroristes en instituant des contrôles efficaces aux frontières, ainsi que des contrôles lors de la délivrance de documents d'identité et de documents de voyage et en prenant des mesures pour empêcher la contre-façon, la falsification ou l'usage frauduleux de papiers d'identité et de documents de voyage;

3. *Demande à tous les États:*

a) De trouver les moyens d'intensifier et d'accélérer l'échange d'informations opérationnelles, concernant en particulier les actions ou les mouvements de terroristes ou de réseaux de terroristes, les documents de voyage contrefaits ou falsifiés, le trafic d'armes, d'explosifs ou de matières sensibles, l'utilisation des technologies de communication par des groupes terroristes, et la menace que constituent les armes de destruction massive en possession de groupes terroristes;

b) D'échanger des renseignements conformément au droit international et national et de coopérer sur les plans administratif et judiciaire afin de prévenir les actes de terrorisme;

c) De coopérer, en particulier dans le cadre d'accords et d'arrangements bilatéraux et multilatéraux, afin de prévenir et de réprimer les actes de terrorisme et de prendre des mesures contre les auteurs de tels actes;

- d) De devenir dès que possible parties aux conventions et protocoles internationaux relatifs au terrorisme, y compris la Convention internationale pour la répression du financement du terrorisme en date du 9 décembre 1999;
- e) De coopérer davantage et d'appliquer intégralement les conventions et protocoles internationaux relatifs au terrorisme ainsi que les résolutions 1269 (1999) et 1368 (2001) du Conseil de sécurité;
- f) De prendre les mesures appropriées, conformément aux dispositions pertinentes de leur législation nationale et du droit international, y compris les normes internationales relatives aux droits de l'homme, afin de s'assurer, avant d'octroyer le statut de réfugié, que les demandeurs d'asile n'ont pas organisé ou facilité la perpétration d'actes de terrorisme et n'y ont pas participé;
- g) De veiller, conformément au droit international, à ce que les auteurs ou les organisateurs d'actes de terrorisme ou ceux qui facilitent de tels actes ne détournent pas à leur profit le statut de réfugié, et à ce que la revendication de motivations politiques ne soit pas considérée comme pouvant justifier le rejet de demandes d'extradition de terroristes présumés;

De plus, la résolution 1373 (2001) du Conseil de sécurité a créé le Comité contre le terrorisme, un organe subsidiaire du Conseil. Composé des 15 membres du Conseil, le Comité surveille l'application de la résolution 1373 (2001) en recevant et en analysant les rapports communiqués par les États Membres et en facilitant le renforcement des capacités en vue de lutter contre le terrorisme aux niveaux national, régional et mondial. Le Comité reçoit l'assistance de la Direction exécutive du Comité contre le terrorisme, qui met en œuvre les décisions du Comité, conduit des évaluations de chaque État Membre réalisées par des spécialistes et aide le Comité à suivre, promouvoir et faciliter la mise en œuvre de la résolution 1373 (2001).

Le Comité contre le terrorisme facilite également la fourniture d'une assistance technique aux États Membres par différents moyens, notamment en diffusant les meilleures pratiques et, par l'intermédiaire de la Direction exécutive, en servant d'intermédiaire pour les contacts entre les donateurs potentiels et les bénéficiaires. La Direction exécutive, en particulier, utilise deux principaux outils dans le cadre de son dialogue avec les États: l'évaluation détaillée de la mise en œuvre des résolutions et les visites dans les États Membres conduites avec l'approbation du gouvernement hôte. Les évaluations aident le Comité et la Direction exécutive à comprendre et définir la situation dans chaque État en matière de lutte contre le terrorisme. Partagée uniquement avec l'État concerné, l'évaluation est réalisée sur la base des informations fournies par l'État en question, les organisations internationales et d'autres sources publiques.

Mise en œuvre de la résolution 1373 (2001) dans les systèmes juridiques internes: questions et difficultés

La mise en œuvre des résolutions du Conseil de sécurité présente des difficultés spécifiques, dues au fait que leurs dispositions sont souvent rédigées dans une langue moins technique que les conventions. C'est assurément vrai de la résolution 1373 (2001) du Conseil de sécurité.

Ainsi, l'obligation d'ordre général énoncée à l'alinéa e du paragraphe 2 est de traduire en justice les terroristes. Cette formule et des formules analogues reprennent les formulations utilisées dans des résolutions précédentes de l'Assemblée générale.

Les difficultés d'ordre technique que pose l'adaptation des systèmes juridiques internes aux obligations énoncées dans les résolutions du Conseil de sécurité sont particulièrement manifestes lorsqu'on examine la question du gel des fonds. La résolution 1373 (2001) du Conseil de sécurité soulève un certain nombre de questions à ce propos: combien de temps des fonds donnés sont-ils censés rester gelés? Sur la base de quelles normes de preuve? Le gel d'avoirs doit-il aboutir à terme à leur confiscation? Le texte de la résolution n'apporte pas de réponses directes à ces questions. Dans ce domaine et dans d'autres, les organismes nationaux responsables de l'application doivent donner suite à un ensemble de dispositions qui sont contraignantes pour eux mais sans définir de nombreux éléments. Cela laisse plus de marge de manœuvre aux États pour déterminer comment donner suite à une exigence et la rendre opérationnelle au niveau interne, mais cela risque d'aboutir à une application insuffisante ou incorrecte des obligations internationales.

Le Comité contre le terrorisme a élaboré un certain nombre de documents qui mettent en évidence les problèmes, les obstacles et les tendances touchant à l'application de la résolution 1373 (2001), tels que les Études sur la mise en œuvre au niveau mondial de la résolution 1373 (2001) du Conseil de sécurité par les États Membres (voir, par exemple, le document publié sous la cote S/2016/49). Les Enquêtes présentent les tendances générales actuelles qui caractérisent la mise en œuvre de la résolution, afin de déterminer les fragilités régionales ou les domaines dans lesquels les États qui se heurtent à des difficultés particulières dans l'application de la résolution pourraient bénéficier d'une approche régionale ou sous-régionale de la lutte contre le terrorisme.



Outils

Les outils élaborés par le Comité contre le terrorisme et la Direction exécutive du Comité contre le terrorisme sont les suivants:

- *Directory of international good practices, codes and standards to assist Member States in their implementation of Security Council resolution 1373 (2001)* [Répertoire des bonnes pratiques, codes et normes internationaux visant à aider les États à appliquer la résolution 1373 (2001) du Conseil de sécurité]. Le répertoire compile, dans un seul document de référence, les meilleures pratiques, les codes et les normes des organisations internationales et régionales qui sont pertinents pour les différentes dispositions de la résolution;
- *Technical guide to the implementation of Security Council resolution 1373 (2001)* [Guide technique pour l'application de la résolution 1373 (2001) du Conseil de sécurité]. Le Guide est destiné à servir d'outil de référence et à aider à procéder à une analyse cohérente des efforts d'application faits par les États (disponible en anglais à l'adresse www.un.org/en/sc/ctc/docs/technical_guide_2009.pdf);
- *Compendium of border control instruments, standards and recommended practices related to counter-terrorism*. (Recueil des instruments relatifs aux contrôles aux frontières, des normes et des pratiques recommandées relatifs à la lutte contre le terrorisme). Le Recueil est une compilation exhaustive des instruments juridiques internationaux, des normes, des pratiques recommandées et d'autres documents directifs, destiné à servir de point de référence unique sur les différentes questions d'ordre juridique et pratique relatives aux aspects de la gestion des frontières qui concernent la lutte contre le terrorisme;
- La base de données sur les contacts relatifs aux demandes de gel d'avoirs vise à faciliter et accélérer la procédure de traitement des demandes de gel d'avoirs de terroristes. La base de données n'est accessible que par les autorités nationales désignées qui sont autorisées à recevoir les demandes de gel d'avoirs de juridictions étrangères.

Les outils élaborés par le Service de la prévention du terrorisme de l'ONUDC sont les suivants:

- Le document intitulé "Model legislative provisions against terrorism" (Dispositions législatives types contre le terrorisme), qui couvre de nombreux aspects de l'application de la résolution 1373 (2001) du Conseil de sécurité. Le document traite également de l'incrimination du comportement consistant dans la préparation d'un acte de terrorisme et dans l'appui à un tel acte, comme le recrutement et la fourniture d'armes. Voir, en particulier, le chapitre 2, section 2, sur les actes de terrorisme et les activités d'appui érigées en infractions; le chapitre 4, section 2-1, sur les mesures préventives au titre de la résolution 1373 (2001) du Conseil de sécurité; et le chapitre 4, section 2-3 sur les dispositions communes avec celles des sections 2-1 et 2-2;
- Un document de travail relatif à l'assistance technique, 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". Ce document de travail analyse la pertinence des mesures préventives de la justice pénale prises dans le cadre de la lutte contre le terrorisme. Il examine les mécanismes de fond et de procédure qui ouvrent la voie à une intervention efficace.



Activités

- Quelles mesures votre pays a-t-il prises pour donner effet à la résolution 1373 (2001) du Conseil de sécurité? Quelles mesures prévoit-il de prendre à cette fin? Consultez si nécessaire les rapports que votre pays a soumis au Comité contre le terrorisme.
- La résolution 1373 (2001) du Conseil de sécurité ne définit pas explicitement les "actes de terrorisme". Pourquoi en est-il ainsi? Discutez des avantages et des inconvénients de cette approche.
- Comparez l'obligation de geler les fonds de terroristes en vertu de la résolution 1373 (2001) du Conseil de sécurité avec l'obligation prévue au titre des régimes de sanctions contre l'EIL (Daech), Al-Qaida et les Taliban. Identifiez les similitudes et les différences.
- Mettez en évidence les parties de la résolution 1373 (2001) du Conseil de sécurité qui, selon vous, dénotent une approche préventive dans la lutte contre le terrorisme.
- Les domaines de la coopération internationale recensés par la résolution 1373 (2001) du Conseil de sécurité sont-ils également indiqués dans la Stratégie antiterroriste mondiale? Comparez les dispositions de fond des deux instruments.
- La résolution 1373 (2001) du Conseil de sécurité dispose que les actes, les méthodes et les pratiques du terrorisme sont contraires aux buts et aux principes de l'Organisation des Nations Unies. De même, l'Assemblée générale a déclaré par sa résolution 96 I que le crime de génocide est contraire à l'esprit et aux fins des Nations Unies. Comparez les conséquences juridiques des deux résolutions.



Questions d'évaluation

- Le champ d'application de la résolution 1373 (2001) du Conseil de sécurité est-il limité à la lutte contre les actes de terrorisme commis dans des régions spécifiques du monde, ou à des formes ou des manifestations spécifiques du terrorisme?
- Selon la Charte des Nations Unies, quelles sont les conséquences juridiques de la violation par un État de la résolution 1373 (2001) du Conseil de sécurité?

- Quel est le rôle du Comité contre le terrorisme s'agissant de la résolution 1373 (2001) du Conseil de sécurité?
- La résolution 1373 (2001) du Conseil de sécurité fait-elle obligation aux États de se doter de listes nationales d'organisations terroristes aux fins de l'application des sanctions? Si non, quelles organisations doivent être considérées comme des organisations terroristes?
- Comment la résolution 1373 (2001) du Conseil de sécurité traite-t-elle de la question des actes de terrorisme au regard de l'exception fondée sur la nature politique de l'infraction?
- Comment la résolution 1373 (2001) du Conseil de sécurité est-elle liée aux instruments universels contre le terrorisme et aux résolutions plus récentes qui traitent des combattants terroristes étrangers?



Lectures complémentaires

- Bianchi, Andrea. "Security Council's anti-terror resolutions and their implementation by Member States", *Journal of International Criminal Justice*, vol. 4, n° 5 (2006), p. 1044 à 1073.
- Gehr, Walter. "Le Comité contre le terrorisme et la résolution 1373 (2001) du Conseil de sécurité", *Actualité et Droit International*, janvier 2003.
- Lenz, Christopher E. "A State's duty to prevent and respond to cyberterrorist acts", *Chicago Journal of International Law*, vol. 10, n° 2 (2010), p. 799 à 823.
- McNamara, Thomas. "Security Council resolutions, particularly resolution 1373 (2001)", in *Combating International Terrorism: The Contribution of the United Nations – Actes du colloque tenu au Centre international de Vienne (Autriche), 3 et 4 juin 2002*. New York, Nations Unies, 2003, p. 42 à 45.
- Mugarura, Norman. "An appraisal of United Nations and other money laundering and financing of terrorism counter-measures", *Journal of Money Laundering Control*, vol. 16, n° 3 (2013), p. 249 à 265.
- Roele, Isobel. "Disciplinary power and the UN Security Council Counter-Terrorism Committee", *Journal of Conflict and Security Law*, vol. 19, n° 1 (avril 2014), p. 49 à 84.
- Rosand, Eric. "Security Council resolution 1373, the Counter Terrorism Committee, and the fight against terrorism", *American Journal of International Law*, vol. 97, n° 2 (2003), p. 333 à 341.
- _____. "The Security Council as "global legislator": ultra vires or ultra innovative?", *Fordham International Law Journal*, vol. 28, février 2005, p. 542 et suiv.
- Simser, Jeffrey. "Terrorism financing and the threat to financial institutions", *Journal of Money Laundering Control*, vol. 14, n° 4 (2011), p. 334 à 345.



Document de référence

- Résolution 1373 (2001) du Conseil de sécurité

2.1.3. Actes de terrorisme et armes de destruction massive: résolutions 1540 (2004) et 2325 (2016) du Conseil de sécurité

Adoptée en vertu du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies, la résolution 1540 (2004) du Conseil de sécurité instaure un cadre mondial pour empêcher les acteurs non étatiques de mettre au point, de se procurer, de fabriquer, de posséder, de transporter, de transférer ou d'utiliser des armes nucléaires, chimiques ou biologiques ou leurs vecteurs.

La résolution 1540 (2004) du Conseil de sécurité répond au danger que des armes de destruction massive non seulement tombent aux mains d'acteurs non étatiques, mais que ces acteurs puissent aussi acquérir la capacité autonome de les construire et de les utiliser, ou de menacer de les utiliser.

Ce sujet a déjà fait l'objet de nombreux instruments de non-prolifération, notamment le Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires², la Convention sur l'interdiction de la mise au point, de la fabrication, du stockage et de l'emploi des armes chimiques et sur leur destruction (Convention sur les armes chimiques)³ et la Convention sur l'interdiction de la mise au point, de la fabrication et du stockage des armes bactériologiques (biologiques) ou à toxines et sur leur destruction (Convention sur les armes biologiques)⁴. La résolution 1540 du Conseil de sécurité vise à combler les lacunes de ces instruments et à fournir un cadre juridique contraignant à l'échelle mondiale qui inclue également les États qui ne sont pas parties aux traités susmentionnés.

Quelle est la définition de l'expression "acteur non étatique"?

La résolution 1540 (2004) du Conseil de sécurité énonce qu'un acteur non étatique est une "[p]ersonne ou entité qui, n'agissant pas sous l'autorité légale d'un État, mène des activités tombant sous le coup de la présente résolution".

La résolution 1540 (2004) du Conseil de sécurité a un caractère hybride: tout en contenant de solides éléments relatifs à la non-prolifération, elle traite également du risque de voir des armes de destruction massive, des éléments connexes et des vecteurs tomber entre les mains d'acteurs non étatiques, notamment des terroristes.

La résolution 1540 (2004) du Conseil de sécurité fait obligation aux États:

- De s'abstenir d'apporter un appui, quelle qu'en soit la forme, à des acteurs non étatiques qui se livrent ou prévoient de se livrer à des activités de prolifération des armes de destruction massive;
- D'adopter et d'appliquer une législation appropriée et efficace interdisant à tout acteur non étatique de fabriquer, se procurer, posséder, mettre au point, transporter, transférer ou d'utiliser des armes de destruction massive et leurs vecteurs;
- De mettre en place des dispositifs internes de contrôle destinés à prévenir la prolifération des armes de destruction massive et des éléments connexes au moyen de mesures de protection physique, de contrôle aux frontières et de contrôle des exportations.

²Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 729, n° 10485.

³Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 1974, n° 33757.

⁴Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 1015, n° 14860.

La résolution 1540 (2004) du Conseil de sécurité et la lutte contre le terrorisme

Il est dit, notamment, au paragraphe 2 de la résolution 1540 (2004) du Conseil de sécurité:

“... tous les États doivent adopter et appliquer, conformément à leurs procédures internes, une législation appropriée et efficace interdisant à tout acteur non étatique de fabriquer, se procurer, mettre au point, posséder, transporter, transférer ou d'utiliser des armes nucléaires, chimiques ou biologiques ou leurs vecteurs, en particulier à des fins terroristes, réprimant toutes les tentatives de l'une quelconque de ces activités, le fait d'y participer en tant que complice et le fait d'y fournir assistance ou de la financer”.

Le Comité du Conseil de sécurité créé par la résolution 1540 (2004) (voir à l'adresse <http://www.un.org/fr/sc/1540/>) surveille le respect par les États Membres des dispositions de la résolution 1540 (2004) du Conseil de sécurité, avec l'appui d'un groupe d'experts. Le mandat du Comité a été prorogé par les résolutions 1673 (2006), 1810 (2008) et 1977 (2011) du Conseil. En 2016, le Comité a effectué un examen approfondi de l'état d'avancement de l'application de la résolution 1540 (2004) par les États Membres (voir document S/2016/1038).

En 2016 également, le Conseil de sécurité a adopté à l'unanimité la résolution 2325 (2016), dans laquelle il a réaffirmé les prescriptions énoncées dans sa résolution 1540 (2004) en appelant tous les États à renforcer leur régime national de lutte contre la prolifération et à soumettre sans tarder leur rapport sur les efforts qu'ils avaient déployés dans ce domaine. Il les a également appelés à accroître l'assistance fournie aux fins du renforcement des capacités des États en la matière, y compris au moyen de contributions volontaires, et à améliorer la coopération entre toutes les parties prenantes, notamment la société civile et les milieux universitaires. Point déterminant, le Conseil a noté qu'il fallait accorder une plus grande attention aux mesures d'exécution; aux mesures relatives aux armes biologiques, chimiques et nucléaires; aux mesures concernant le financement de la prolifération; à la localisation et à la sécurisation des éléments connexes; et aux contrôles nationaux à l'exportation et au transbordement.

Des informations et une analyse plus approfondies sur les armes de destruction massive et la lutte contre le terrorisme seront disponibles dans le module 8.



Outils

L'ONUDC a élaboré un outil de formation intitulé *Le régime juridique international de la lutte contre le terrorisme chimique, biologique, radiologique ou nucléaire*, au titre du Programme de formation juridique de son Service de la prévention du terrorisme. Cet outil offre un examen complet des instruments juridiques internationaux élaborés en vue de prévenir et de réprimer les actes de terrorisme chimique, biologique, radiologique et nucléaire et utilise la formation de formateurs comme méthode de transmission des connaissances et compétences nécessaires pour renforcer la capacité de mettre en œuvre le cadre juridique international de lutte contre le terrorisme.

Le Comité du Conseil de sécurité créé par la résolution 1540 (2004) a élaboré un modèle de demande d'assistance (disponible à l'adresse <http://www.un.org/fr/sc/1540/assistance/assistance-template.shtml>) pour les États qui sollicitent une assistance en vue de s'acquitter de leurs obligations qui découlent de la résolution. Le modèle fournit des détails sur la procédure à suivre pour demander une assistance et sur les catégories d'assistance disponibles, et l'État demandeur doit préciser sa source de financement préférée (par exemple, l'État peut souhaiter faire appel à un fournisseur qui lui a déjà fourni une assistance dans d'autres domaines).

Le site Web du Comité (à l'adresse <http://www.un.org/fr/sc/1540/>) offre un plein accès à sa base de données législative, qui contient des liens vers les textes originaux des lois, ordonnances, décrets et décisions relatifs aux activités visées dans la résolution 1540 (2004).

Les ressources juridiques électroniques de l'ONUDC relatives au terrorisme international (en anglais seulement, "Electronic legal resources on international terrorism") complètent la base de données du Comité en incluant le texte intégral des lois qui concernent le même domaine thématique ou des domaines apparentés. Dans ces ressources juridiques électroniques de l'ONUDC, la plupart des textes de loi pertinents pour l'application de la résolution 1540 (2004) se trouvent dans la section consacrée au droit pénal et aux infractions pénales en matière d'explosifs, d'armes à feu et d'autres matières dangereuses dans la partie du site Web relative aux ressources juridiques nationales.

Plusieurs organismes internationaux – principalement l'AIEA, l'Organisation pour l'interdiction des armes chimiques (OIAC) et l'Unité d'appui à l'application de la Convention sur les armes biologiques, ainsi que l'Organisation maritime internationale à la suite de l'adoption du Protocole de 2005 à la Convention pour la répression d'actes illicites contre la sécurité de la navigation maritime^a – ont élaboré des directives, des exemples de lois d'application et des lois types, qui fournissent une aide supplémentaire aux organes nationaux chargés de l'application dans ce domaine.

Les outils de l'OIAC couvrent un champ plus vaste que la lutte contre le terrorisme, mais ils constituent une plate-forme utile pour les rédacteurs de lois et les autres autorités nationales qui souhaitent traiter de la lutte contre le terrorisme dans la perspective des obligations liées aux armes de destruction massive, en particulier les armes chimiques.

Les dispositions législatives types contre le terrorisme du Service de la prévention du terrorisme de l'ONUDC ne couvrent pas tout l'éventail des prescriptions résultant de la résolution 1540 (2004), mais elles contiennent des dispositions pénales types qui traitent des infractions liées aux armes de destruction massive. Les thèmes visés à la section 1 du chapitre 2 comprennent les infractions relatives à la navigation maritime et aux plates-formes (sous-section 2), aux attentats terroristes à l'explosif (sous-section 4) et aux matières nucléaires radioactives et aux installations nucléaires (sous-section 5).

^aAdopté le 14 octobre 2005 par la Conférence diplomatique sur la révision des Traités SUA (LEG/CONF.15/21).



Activités

- Votre pays dispose-t-il d'une législation relative à la non-prolifération des armes de destruction massive? [Consultez, si nécessaire, les rapports soumis par votre pays au Comité du Conseil de sécurité créé par la résolution 1540 (2004).]
- Quelle est la valeur ajoutée de la résolution 1540 (2004) du Conseil de sécurité si on la place dans le cadre plus vaste des instruments internationaux qui visent à prévenir la prolifération des armes de destruction massive? Discutez.

- Dans quelle mesure le Protocole de 2005 à la Convention pour la répression d'actes illicites contre la sécurité de la navigation maritime contribue-t-il à l'application de la résolution 1540 (2004) du Conseil de sécurité? Comparez les deux instruments, en particulier le paragraphe 2 de la résolution 1540 (2004) et les dispositions relatives à l'incrimination qui figurent dans le Protocole.



Questions d'évaluation

- Comment la résolution 1540 (2004) du Conseil de sécurité complète-t-elle les instruments internationaux existants qui traitent de la prolifération des armes de destruction massive (tels que le Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires, la Convention sur les armes chimiques et la Convention sur les armes biologiques)? Expliquez.
- Quel est le rôle du Comité du Conseil de sécurité créé par la résolution 1540 (2004) s'agissant de la résolution 1540 (2004)?
- De quelle façon la résolution 1540 (2004) du Conseil de sécurité se rapporte-t-elle à la lutte contre le terrorisme?
- En application de la Charte des Nations Unies, quelles pourraient être les conséquences du non-respect de la résolution 1540 (2004) du Conseil de sécurité?
- Quelle définition la résolution 1540 (2004) du Conseil de sécurité donne-t-elle de l'expression "acteur non étatique"?



Lectures complémentaires

- Asada, Masahiko. "Security Council resolution 1540 to combat WMD terrorism: effectiveness and legitimacy in international legislation", *Journal of Conflict and Security Law*, vol. 13, n° 3 (2008), p. 303 à 332.
- Bosch, Olivia et Peter van Ham (dir.), *Global Non-Proliferation and Counter-Terrorism: The Impact of UNSCR 1540*. Washington: Brookings Institution Press, 2007.
- Demeyere, Bruno. *La prolifération des acteurs de droit nucléaire international: la résolution 1540 et le combat du Conseil de Sécurité contre l'utilisation des armes de destruction massive par des terroristes*, Working paper n° 82. Louvain (Belgique): Université catholique de Louvain, Institut de droit international, août 2004.
- Kraig, Michael Ryan, *United Nations Security Council Resolution 1540 at the Crossroads: The Challenges of Implementation*, Muscatine (Iowa, États-Unis d'Amérique): The Stanley Foundation, 2009.



Documents de référence

- Résolution 1540 (2004) du Conseil de sécurité
- Résolution 2325 (2016) du Conseil de sécurité
- Examen approfondi de l'état d'avancement de l'application de la résolution 1540 (2004) de 2016 (S/2016/1038)
- Modèle de demande d'assistance élaboré par le Comité du Conseil de sécurité créé par la résolution 1540 (2004)
- Module 6: Le régime juridique international de la lutte contre le terrorisme chimique, biologique, radiologique ou nucléaire

2.1.4. Incitation au terrorisme: résolution 1624 (2005) du Conseil de sécurité

La résolution 1624 (2005) du Conseil de sécurité complète la résolution 1373 (2001) du Conseil sur la question de l'incitation aux actes de terrorisme, renforçant et complétant ce faisant le Pacte international relatif aux droits civils et politiques par ses dispositions qui condamnent toute incitation à la violence (voir ci-dessous).

Dans sa résolution 1624 (2005), le Conseil de sécurité:

Appelle tous les États à adopter toutes mesures nécessaires et appropriées et conformes aux obligations qui leur incombent en vertu du droit international, pour

- a) Interdire par la loi l'incitation à commettre des actes de terrorisme;
- b) Empêcher toute incitation à commettre de tels actes;
- c) Refuser l'asile à toute personne sérieusement soupçonnée, sur la base d'informations crédibles et pertinentes de s'être rendue coupable d'une telle incitation.

Les dispositions ci-dessus sont plus spécifiques que celles, plus limitées, qui figurent dans la résolution 1373 (2001), dans lesquelles 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.

Le Conseil de sécurité a dit que l'application effective de la résolution 1624 (2005) constituait un aspect important de l'application de la résolution 2178 (2014), dans laquelle le Conseil traite de la menace posée par les combattants terroristes étrangers (voir discussion de la résolution 2178 plus bas) et vise à l'éliminer:

Dans l'évaluation de la mise en œuvre au niveau mondial par les États Membres de la résolution 1624 (2005) du Conseil de sécurité (S/2016/50), il est indiqué que l'incitation est souvent un élément déclencheur de la décision que prend un individu de se rendre dans un État autre que son État de résidence ou de nationalité, dans le dessein de commettre, d'organiser ou de préparer des actes de terrorisme, ou d'y participer ou de dispenser ou recevoir un entraînement au terrorisme.

L'incitation dans le Pacte international relatif aux droits civils et politiques

En son article 20, paragraphe 2, le Pacte prescrit 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.

L'Observation générale 11 (1983) des experts indépendants composant le Comité des droits de l'homme (www.ohchr.org/FR/Pages/WelcmePage.aspx) qui a été créé par le Pacte pour surveiller sa mise en œuvre) souligne que "[p]our que l'article 20 produise tous ses effets, il faudrait qu'une loi indique clairement que la propagande et l'appel qui y sont décrits sont contraires à l'ordre public, et prescrive une sanction appropriée en cas de violation. Le Comité estime donc que les États parties qui ne l'ont pas encore fait devraient prendre des mesures pour s'acquitter des obligations énoncées à l'article 20, et qu'ils devraient eux-mêmes s'abstenir de toute propagande ou de tout appel de ce genre".

Outre la résolution 1624 (2005) du Conseil de sécurité, des instruments universels spécifiques contre le terrorisme interdisent l'incitation. Il s'agit notamment de la Convention internationale contre la prise d'otages⁵, en son article 4, et de la Convention internationale pour la répression des actes de terrorisme nucléaire⁶, dont l'article 7 fait obligation aux États de :

“[Prendre] toutes les mesures possibles [...] afin de prévenir ou contrarier la préparation, sur leurs territoires respectifs, des infractions visées à l'article 2 destinées à être commises à l'intérieur ou à l'extérieur de leurs territoires, notamment des mesures interdisant sur leurs territoires les activités illégales d'individus, de groupes et d'organisations qui [...] fomentent [...] de telles infractions”.

Ni la Convention internationale contre la prise d'otages ni la Convention internationale pour la répression des actes de terrorisme nucléaire ne spécifient que l'interdiction ou la sanction relatives à l'instigation doivent avoir un caractère pénal. Cependant, il est difficile d'imaginer que des sanctions non pénales soient efficaces contre des groupes terroristes clandestins. Un certain nombre d'instruments internationaux reconnaissent que l'incitation au crime peut en soi être incriminée (voir, par exemple, l'article 25, paragraphe 3 e, du Statut de Rome de la Cour pénale internationale⁷, ainsi que l'article 3, paragraphe 1 c iii, de la Convention des Nations Unies contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes de 1988⁸).

Perspective régionale sur l'incrimination de l'incitation: la Convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme

La Convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme^a est entrée en vigueur en juin 2007. Elle compte, parmi ses mesures de prévention, la création d'une nouvelle infraction, à savoir la provocation publique à commettre un acte terroriste.

L'article 5 de la Convention est libellé comme suit:

“on entend par provocation publique à commettre une infraction terroriste la diffusion ou toute autre forme de mise à disposition du public d'un message, avec l'intention d'inciter à la commission d'une infraction terroriste, lorsqu'un tel comportement, qu'il préconise directement ou non la commission d'infractions terroristes, crée un danger qu'une ou plusieurs de ces infractions puissent être commises”.

La Convention ne s'en tient pas à l'incitation fondée sur la haine nationale, raciale ou religieuse. Toutefois, puisque ce sont les principaux motifs utilisés pour le recrutement des groupes terroristes, la Convention renforce effectivement l'exigence énoncée dans le Pacte international relatif aux droits civils et politiques d'interdire l'apologie de la haine qui incite à la violence.

Il convient de noter que les États qui souhaitent appliquer la Convention doivent également satisfaire à l'exigence énoncée à l'article 19 du Pacte, selon laquelle “nul ne peut être inquiété pour ses opinions” et “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 [...]”.

⁵Résolution 61/177 de l'Assemblée générale, annexe.

⁶Résolution 59/290 de l'Assemblée générale, annexe.

⁷Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 2187, n° 38544.

⁸Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 1582, n° 27627.

L'infraction d'incitation créée par la Convention ne s'applique qu'à la provocation publique à commettre des infractions pénales clairement définies par la loi avec l'intention criminelle spécifique d'inciter à la commission d'une infraction, de sorte que la Convention n'oblige pas les parties à incriminer le simple comportement négligent.

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:

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.

^a*Série des Traités* du Conseil de l'Europe, n° 196.

Conformément au mandat spécifique énoncé dans la résolution 1624 (2005) du Conseil de sécurité, dans laquelle le Comité contre le terrorisme avait été chargé de suivre la mise en œuvre de cette dernière, le Comité a élaboré des rapports en 2005 (S/2006/737) et 2008 (S/2008/29) à ce sujet. Il ressort de ces rapports que la plupart des États qui ont fourni des renseignements et qui ont indiqué interdire l'incitation ont précisé qu'à cette fin ils incriminaient expressément le fait de prononcer des déclarations publiques incitant à commettre un acte de terrorisme. D'autres ont signalé que leur interdiction de l'incitation s'étendait aux communications privées si celles-ci revenaient à conseiller, suggérer ou solliciter des actes de terrorisme. Dans plusieurs cas, il était indifférent, pour la mise en jeu de la responsabilité pénale, que l'acte terroriste ait effectivement été tenté ou commis, ce qui pouvait contribuer à remédier aux inconvénients résultant du caractère essentiellement réactif des instruments universels de lutte contre le terrorisme.

Le rôle central, dans l'action antiterroriste, joué par la résolution 1624 (2005) du Conseil de sécurité, associé à la façon dont celle-ci complète le cadre juridique énoncé dans la résolution 1373 (2001) du Conseil, a conduit ce dernier à demander à la Direction exécutive du Comité contre le terrorisme de mettre davantage l'accent sur la résolution 1624 (2005) dans le dialogue qu'elle menait avec les États Membres, en vue de l'élaboration de stratégies incluant la lutte contre l'incitation aux actes de terrorisme motivés par l'extrémisme et l'intolérance⁹. Dans ce contexte, le Conseil de sécurité a demandé à la Direction exécutive du Comité contre le terrorisme d'effectuer une étude sur la mise en œuvre au niveau mondial de la résolution 1624 (2005) par les États Membres. La première étude a été publiée en 2012 (S/2012/16, annexe), suivie par une mise à jour de celle-ci en 2016 (S/2016/50, annexe).

Ces dernières années, il s'est avéré particulièrement difficile pour les services de détection et de répression de trouver des moyens efficaces de lutter contre l'incitation au terrorisme sur Internet.

⁹Voir résolution 1963 (2010).



Outils

Il convient de rappeler aux États que, lorsqu'ils élaborent puis appliquent des lois sur les infractions relatives à l'incitation, il est nécessaire qu'ils respectent pleinement les obligations en matière de droits de l'homme, en particulier les droits à la liberté d'expression, à la liberté d'association et à la liberté de religion, tels qu'énoncés dans les instruments internationaux en vigueur.

La tâche complexe qu'est l'incrimination de l'incitation au terrorisme est traitée dans le document de travail relatif à l'assistance technique du Service de la prévention du terrorisme de l'ONUDC intitulé *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*. Voir, en particulier, la section g de la partie B.1.

Une infraction d'incitation type (accompagnée d'un commentaire) figure au chapitre 2, section 2, article 21 des dispositions législatives types contre le terrorisme élaborées par l'ONUDC, comme précisé ci-après:

Quiconque diffuse ou de toute autre manière met à la disposition du public un message, avec l'intention d'inciter à la commission d'un acte terroriste, lorsqu'un tel comportement, qu'il préconise directement ou non la commission d'un acte terroriste, crée un danger qu'un ou plusieurs de ces actes puissent être commis, est passible de [peines tenant compte de la gravité des infractions en cause].

Des exemples de lois nationales incriminant l'incitation sont également disponibles en ligne dans les ressources juridiques électroniques de l'ONUDC relatives au terrorisme international.



Activités

- Votre pays dispose-t-il d'une législation qui incrimine l'incitation au terrorisme? Si non, incrimine-t-il l'incitation à des actes criminels de manière générale?
- Dressez une liste des droits de l'homme qui, selon vous, sont concernés par toute législation interne qui incrimine l'incitation au terrorisme.
- Discutez du rôle que jouent les résolutions 1373 (2001) et 1624 (2005) du Conseil de sécurité dans le domaine de la prévention du terrorisme et de l'incitation au terrorisme.
- Analysez l'infraction de "provocation publique" telle que définie dans la Convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme. Diriez-vous que la définition couvre tous les éléments nécessaires pour incriminer efficacement l'incitation dans votre législation interne? Recensez les parties de la définition qui constituent des garanties en matière de droits de l'homme.



Questions d'évaluation

- La résolution 1624 (2005) du Conseil de sécurité définit-elle l'infraction d'incitation?
- Quel lien existe-t-il entre la résolution 1624 (2005) du Conseil de sécurité et le Pacte international relatif aux droits civils et politiques?
- Comment le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, de pair avec la jurisprudence du Comité des droits de l'homme, traite-t-il de la question de l'incitation? Ces instruments fournissent-ils des lignes directrices pour l'élaboration de lois concernant l'infraction d'incitation?



Lectures complémentaires

- Barak-Erez, Daphne et David Scharia. "Freedom of speech, support for terrorism, and the challenge of global constitutional law", *Harvard National Security Journal*, vol. 2, n° 1, p. 1 à 30.
- Conseil de l'Europe, Comité d'experts sur le terrorisme (CODEXTER). Liberté d'expression et apologie du terrorisme, 15^e réunion. Strasbourg, 24–26 novembre 2008.
- De Brabandere, Eric. "The regulation of incitement to terrorism in international law", in *Balancing Liberty and Security: The Human Rights Pendulum*, Ludovic Hennebel et Hélène Tigroudja (dir.). Nijmegen (Pays-Bas): Wolf Legal Publishers, 2012, p. 221 à 240.
- Ronen, Yaël. "Incitement to terrorist acts and international law", *Leiden Journal of International Law*, vol. 23, n° 3 (septembre 2010), p. 645 à 674.



Documents de référence

- Résolution 1624 (2005) du Conseil de sécurité
- Pacte international relatif aux droits civils et politiques (art. 20)
- Observation générale n° 11 du Comité des droits de l'homme
- Convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme
- Évaluation de la mise en œuvre au niveau mondial par les États Membres de la résolution 1624 (2005), réalisée en 2016 par le Comité contre le terrorisme

2.1.5. Enlèvements perpétrés par des groupes terroristes: résolution 2133 (2014) du Conseil de sécurité

Traitant de la question du recours accru à l'enlèvement contre rançon par des groupes terroristes en vue de financer leurs activités et/ou d'obtenir des concessions politiques, le Conseil de sécurité, dans sa résolution 2133 (2014), demande aux États Membres d'œuvrer en étroite coopération en présence d'enlèvements ou de prises d'otages commis par des groupes terroristes. Le Conseil réaffirme que tous les États doivent se prêter mutuellement la plus grande assistance à l'occasion d'enquêtes criminelles ou de poursuites pénales connexes. Il demande également aux États Membres d'encourager les partenaires du secteur privé à adopter et à respecter les lignes directrices et bonnes pratiques applicables pour prévenir les enlèvements terroristes ou y faire face sans verser de rançon.

Dans la même résolution, le Conseil réaffirme certaines dispositions clefs de sa résolution 1373 (2001), notamment l'obligation faite aux États *a)* de prévenir et de réprimer le financement des actes terroristes, et *b)* de s'abstenir d'apporter quelque forme d'appui que ce soit aux entités ou personnes impliquées dans des actes de terrorisme, notamment en réprimant le recrutement de membres de groupes terroristes et en mettant fin à leur approvisionnement en armes.



Lectures complémentaires

- Kazmir, Sima. "The law, policy, and practice of kidnapping for ransom in a terrorism context", *New York University Journal of International Law and Politics*, vol. 48, n° 1 (2015), p. 325 à 361.
- Schindler, Andrew R. "Allied pressure: enforcing international obligations forbidding the payment of ransoms for kidnapped western nationals", *University of Miami National Security and Armed Conflict Law Review*, vol. 5 (2015), p. 206 à 225.



Outils

- Mémoire d'Alger sur les bonnes pratiques en matière de prévention des enlèvements contre rançon par des terroristes et d'élimination des avantages qui en découlent (Forum mondial de lutte contre le terrorisme)
- Mise en œuvre du Mémoire d'Alger sur les bonnes pratiques en matière de prévention des enlèvements contre rançon par des terroristes et d'élimination des avantages qui en découlent

Ce manuel a pour but d'être utilisé au cours de la formation préliminaire à la prévention des enlèvements contre rançon par des terroristes et à la réponse à ces enlèvements. Il aborde les sujets suivants: prévention et dissuasion, réponse aux crises et élimination des avantages qui découlent des enlèvements contre rançon par les terroristes.

2.1.6. Combattants terroristes étrangers: résolutions 2178 (2014), 2249 (2015) et 2253 (2015) du Conseil de sécurité

Dans sa résolution 2178 (2014), le Conseil de sécurité définit les combattants terroristes étrangers comme des individus qui se rendent dans un État autre que leur État de résidence ou de nationalité, dans le dessein de commettre, d'organiser ou de préparer des actes de terrorisme, ou afin d'y participer ou de dispenser ou recevoir un entraînement au terrorisme, notamment à l'occasion d'un conflit armé. Ce phénomène de l'implication d'individus en tant que tels dans les activités de groupes terroristes a suscité de graves préoccupations parmi les États Membres, en particulier dans les pays d'origine, de transit ou de destination.

Le phénomène des combattants terroristes étrangers n'est pas nouveau, mais ces dernières années il a pris une ampleur sans précédent. Selon le rapport du Secrétaire général sur la menace que représente l'État islamique d'Iraq et du Levant (Daech) pour la paix et la sécurité internationales (S/2016/92), on estime à environ 30 000 le nombre de combattants terroristes étrangers qui sont engagés dans les activités d'Al-Qaïda et de l'EIL et de groupes qui leur sont associés. Des gouvernements et des représentants clefs d'organismes de lutte contre le terrorisme aux niveaux national et régional se sont déclarés fort préoccupés par la possibilité que des individus se rendent en Iraq, en République arabe syrienne ou dans d'autres zones de conflit, se radicalisent davantage, reçoivent une formation au combat et éventuellement retournent dans leur pays d'origine en tant qu'élément du mouvement terroriste mondial dans le but de perpétrer ou d'appuyer des actes de terrorisme. Il a été noté dans une analyse

que, compte tenu de la mondialisation des voyages, le risque qu'un ressortissant de n'importe quel pays soit victime d'un attentat lié à ces combattants augmente, surtout lorsque les attaques prennent pour cibles des hôtels et des espaces ou lieux publics (voir S/2015/358). En 2014, dans sa résolution 68/276, l'Assemblée générale a invité les États Membres à faire face à cette menace en renforçant leur coopération et en prenant les mesures voulues pour prévenir et combattre ce phénomène, notamment en ce qui concerne l'échange d'informations, la gestion des frontières en vue de déceler les déplacements et une réponse appropriée de la justice pénale.

La gravité du problème des combattants terroristes étrangers a incité le Conseil de sécurité à agir. Dans sa résolution 2178 (2014), le Conseil a décidé que tous les États Membres doivent, dans le respect du droit international, prévenir et éliminer les activités de recrutement, d'organisation, de transport ou d'équipement bénéficiant à des personnes qui se rendent dans un État autre que leur État de résidence ou de nationalité dans le dessein de commettre ou d'organiser des actes de terrorisme, ou afin d'y participer.

Constatant avec préoccupation la construction de réseaux terroristes internationaux, le Conseil de sécurité a souligné qu'il faut en particulier et d'urgence empêcher que des combattants terroristes étrangers associés à l'EIL, au Front el-Nosra et à d'autres filiales, émanations ou groupes dissidents d'Al-Qaida voyagent et reçoivent un appui. Dans ce contexte, il a décidé que tous les États doivent veiller à ce que leur système juridique incrimine, en tant qu'infractions pénales graves, les voyages effectués à des fins terroristes et à des fins de formation au terrorisme, ainsi que le financement et la facilitation de ces activités.

Le Conseil a décidé également que les États Membres interdiront l'entrée sur leur territoire ou le transit par leur territoire de toute personne qui a des intentions liées au terrorisme, dès lors que l'État Membre en question est en possession d'informations fiables relatives à ces intentions. Cette interdiction de l'entrée ou du transit serait sans préjudice de l'entrée ou du transit nécessaires à la conduite d'une procédure judiciaire. Le Conseil a invité les États Membres à exiger des compagnies aériennes qu'elles communiquent à l'avance des informations sur les passagers à cette fin.

Décrivant d'autres mesures en faveur d'une coopération internationale visant à lutter contre le terrorisme international et à prévenir le développement de l'extrémisme violent, le Conseil de sécurité s'est déclaré prêt à inscrire d'autres personnes sur des listes relatives aux sanctions (voir la section 2.1.3. ci-dessus).

Le Conseil de sécurité a également demandé aux organes subsidiaires des Nations Unies chargés de la lutte contre le terrorisme de s'intéresser tout particulièrement aux combattants terroristes étrangers, en évaluant la menace qu'ils représentent et en détectant les principales insuffisances dans la capacité des États Membres de les empêcher de voyager. Plus précisément, le Conseil, dans sa résolution 2178 (2014), a prié la Direction exécutive du Comité contre le terrorisme d'évaluer la capacité des États Membres d'endiguer le flot de combattants terroristes étrangers, de recenser les bonnes pratiques mises en œuvre en la matière et de faciliter la fourniture d'une assistance technique connexe aux États qui en ont besoin. Conformément à son mandat, le Comité contre le terrorisme a publié son premier rapport (S/2015/338), consacré aux efforts de mise en œuvre de 21 États Membres. Le deuxième rapport (S/2015/683) a adopté une approche régionale et a analysé les efforts faits par 32 États en Asie centrale, en Afrique de l'Est et dans la Corne de l'Afrique, au Maghreb, en Océanie et dans les Amériques, et en Europe occidentale.

Au paragraphe 23 de sa résolution 2178, le Conseil de sécurité a également prié l'Équipe d'appui analytique et de surveillance des sanctions, créée en application de sa résolution 1526 (2004), de faire rapport sur la menace que représentent les combattants terroristes étrangers qui sont recrutés par l'EIL, le Front el-Nosra et tous les groupes, entreprises et entités associés à Al-Qaida, ou qui s'y rallient. Dans son rapport (voir S/2015/358), l'Équipe d'appui analytique et de surveillance des sanctions a constaté que plus de la moitié des pays du globe engendrent des combattants terroristes étrangers. Le flux de combattants, qui est actuellement à son plus haut niveau historique, se fait principalement vers la République arabe syrienne et l'Iraq, la Libye étant manifestement aussi de plus en plus touchée par le problème. Il est noté dans le rapport que ces personnes et leurs réseaux font peser une menace immédiate et sur le long terme. Ceux qui sont repartis ou repartiront dans leur État d'origine ou s'installeront dans un pays tiers peuvent constituer un danger permanent pour la sécurité nationale et internationale. Il se peut qu'un grand nombre se réinsèrent et abandonnent la violence, mais certains organisent déjà de nouveaux attentats terroristes et d'autres le feront à l'avenir.

De plus, revenant sur les obligations énoncées dans sa résolution 2178 (2014), le Conseil de sécurité a publié une déclaration du Président le 19 novembre 2014, dans laquelle il a prié la Direction exécutive du Comité contre le terrorisme, notamment, de procéder à une analyse des lacunes existant dans l'utilisation par les États Membres de renseignements préalables concernant les voyageurs et de formuler des recommandations pour élargir l'utilisation de ces renseignements (S/PRST/2014/23). Le rapport de la Direction exécutive du Comité contre le terrorisme, intitulé "Lacunes existant dans l'utilisation de renseignements préalables concernant les voyageurs et recommandations pour élargir l'utilisation de ces renseignements afin d'endiguer le flot de combattants terroristes étrangers" (S/2015/377), a été publié en 2015.

À la suite d'une série d'attentats terroristes meurtriers qui ont été attribués à des partisans de l'EIL (Daech) ou revendiqués par eux dans plusieurs lieux – notamment Ankara, Beyrouth, Paris, le Sinaï et Sousse (Tunisie) – le Conseil de sécurité a pris de nouvelles mesures pour faire face au phénomène des combattants terroristes étrangers. Au paragraphe 5 de sa résolution 2249 (2015), le Conseil a demandé aux États Membres qui ont la capacité de le faire de prendre toutes les mesures nécessaires, conformément au droit international, en particulier à la Charte des Nations Unies, au droit international des droits de l'homme, au droit international des réfugiés et au droit international humanitaire, sur le territoire se trouvant sous le contrôle de l'EIL (Daech). Dans cette résolution, le Conseil a considéré que l'EIL (Daech) constitue une menace mondiale d'une gravité sans précédent contre la paix et la sécurité internationales.

Cette évolution a également suscité des réactions au niveau régional. Notamment, le Conseil de l'Europe a adopté le Protocole additionnel à la Convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme afin de s'attaquer au phénomène des combattants terroristes étrangers, ainsi qu'un plan d'action intitulé Lutte contre l'extrémisme violent et la radicalisation conduisant au terrorisme. Le Protocole, qui a été ouvert à la signature le 22 octobre 2015, met en œuvre certaines dispositions de la résolution 2178 (2014), telles que l'obligation d'incriminer le fait de voyager vers un pays tiers à des fins terroristes (par exemple pour recevoir une formation au terrorisme), de participer aux activités d'un groupe terroriste et de recevoir une formation à des fins terroristes. Les dispositions font obligation à toutes les parties de nommer un point de contact permanent qui facilite un échange rapide de renseignements sur les personnes soupçonnées de se rendre à l'étranger à des fins terroristes.



Documents de référence

- Résolutions 2178 (2014), 2249 (2015) et 2253 (2015) du Conseil de sécurité
- Menace mondiale liée aux combattants terroristes étrangers: analyse et recommandations, rapport élaboré par l'Équipe d'appui analytique et de surveillance des sanctions établie en application de la résolution 1526 (2004) du Conseil de sécurité (voir S/2015/358)
- Rapport du Secrétaire général sur la menace que représente l'État islamique d'Iraq et du Levant (Daech) pour la paix et la sécurité internationales et sur l'action menée par l'Organisation des Nations Unies pour aider les États Membres à contrer cette menace (S/2016/501)
- Protocole additionnel de 2015 à la Convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme
- Mémoire de La Haye-Marrakech sur les bonnes pratiques pour répondre plus efficacement au phénomène des combattants terroristes étrangers, publié par le Forum mondial de lutte contre le terrorisme



Lectures complémentaires

- Burniske, Jessica, Dustin A. Lewis et Naz K. Modirzadeh. *Suppressing Foreign Terrorist Fighters and Supporting Principled Humanitarian Action: A Provisional Framework for Analyzing State Practice*. Cambridge (Massachusetts): Harvard Law School Program on International Law and Armed Conflict, 2015.
- Geneva Academy of International Humanitarian Law and Human Rights. *Foreign Fighters under International Law*, Academy Briefing, n° 7. Genève, 2014.
- Global Center on Cooperative Security, Human Security Collective et Centre international pour le contre-terrorisme – La Haye, "Addressing the Foreign Terrorist Fighters Phenomenon from a European Union Perspective: UN Security Council Resolution 2178, Legal Issues, and Challenges and Opportunities for EU Foreign Security and Development Policy", *Policy Brief*, décembre 2014.
- Mehra, Tanya. *Foreign terrorist fighters: trends, dynamics and policy responses*. La Haye (Pays-Bas): Centre international pour le contre-terrorisme, 2016.
- Schmid, Alex P. *Foreign (terrorist) fighter estimates: conceptual and data issues*, ICCT Policy Brief. La Haye (Pays-Bas): Centre international pour le contre terrorisme, 2015.

2.1.7. Liens existant entre le terrorisme et la criminalité organisée: résolution 2195 (2014) du Conseil de sécurité

Dans sa résolution 2195 (2014), le Conseil de sécurité a traité du défi que posent les liens existant entre le terrorisme et la criminalité transnationale organisée. Le Conseil a constaté avec inquiétude que des terroristes tirent profit d'activités illicites, notamment du trafic d'armes, de stupéfiants et d'objets et la traite de personnes, et du commerce illicite des ressources naturelles, dont l'or, d'autres métaux précieux et les pierres précieuses, les minerais, les espèces sauvages, le charbon de bois et le pétrole, ainsi que d'enlèvements à des fins de rançon et d'autres crimes, dont l'extorsion et le cambriolage de banques.

Dans la même résolution, le Conseil a demandé instamment et de façon pressante aux États Membres de ratifier et d'appliquer toutes les conventions internationales relatives au terrorisme et à la criminalité organisée, dont la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée et les Protocoles s'y rapportant, la Convention des Nations Unies contre la corruption et les conventions et protocoles internationaux relatifs à la lutte antiterroriste.

Dans la même résolution, le Conseil de sécurité a demandé aux États Membres de renforcer la police des frontières afin d'empêcher les déplacements des terroristes, y compris ceux qui tirent profit de la criminalité transnationale organisée. Le Conseil a souligné la nécessité de lutter contre la corruption, le blanchiment d'argent et les flux financiers illicites et souligné également l'importance de la coopération internationale et régionale.

De plus, dans sa résolution 2322 (2016), le Conseil, traitant de la justice pénale en tant qu'outil pour lutter contre le terrorisme, a demandé de nouveau aux États Membres d'appliquer la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée et les Protocoles s'y rapportant.



Documents de référence

- Résolution 2195 (2014) du Conseil de sécurité
- Résolution 2322 (2016) du Conseil de sécurité
- Convention des Nations Unies contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes
- Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée
- Convention des Nations Unies contre la corruption



Lectures complémentaires

- Basra, Rajan, Peter R. Neumann et Claudia Brunner: *Criminal pasts, terrorist futures: European jihadists and the new crime-terror nexus*. Londres: International Centre for the Study of Radicalization and Political Violence, 2016.
- Makarenko, Tamara. "The crime-terror continuum: tracing the interplay between transnational organised crime and terrorism", *Global Crime*, vol. 6, n° 1 (février 2004), p. 129 à 145.
- Shelley, Louise I. *Dirty Entanglements: Corruption, Crime and Terrorism*. New York: Cambridge University Press, 2014.

2.1.8. Terrorisme et trafic de biens culturels: résolutions 2199 (2015) et 2347 (2017) du Conseil de sécurité

La communauté internationale a été témoin d'un nombre croissant d'actes visant à détruire le patrimoine culturel mondial et du pillage et du trafic de biens culturels par des groupes terroristes. Ces activités rapportent un revenu financier aux organisations terroristes et améliorent leur capacité opérationnelle de mener d'autres activités.

Le pillage d'objets culturels n'est pas un phénomène nouveau, en particulier dans les pays où les institutions de l'État sont faibles. Le délitement de l'autorité de l'État, qui souvent fait suite aux conflits armés, intensifie le problème. La pratique délibérée de destruction et de vol de biens culturels, qui a été mise en évidence pour la première fois en Afghanistan sous le régime taliban, a été suivie plus récemment par l'EIIL (Daech) et ses partisans en Iraq, en Libye et en République arabe syrienne, ainsi que par d'autres groupes islamiques radicaux au Mali. Dans le cas de l'EIIL (Daech), il tire des revenus de la vente sur le marché noir d'objets d'art pillés sur des sites archéologiques et dans des musées, ainsi que du prélèvement de taxes sur le déplacement de ces objets à travers les territoires qu'il contrôle (voir S/2014/815).

Une section de la résolution 2199 (2015) du Conseil de sécurité, consacrée au patrimoine culturel, complète sa résolution 2195 (2014) sur les liens existant entre le terrorisme et la criminalité transnationale organisée. Outre qu'il a condamné la destruction du patrimoine culturel en Iraq et en République arabe syrienne, en particulier par l'EIIL (Daech) et le Front el-Nosra, le Conseil a reconnu les liens étroits qui existent entre le trafic de biens culturels et le financement des activités terroristes de l'EIIL (Daech), du Front el-Nosra et d'autres personnes et entités qui sont associées à Al-Qaïda. Le Conseil a décidé que tous les États Membres doivent prendre les mesures voulues pour empêcher le commerce des biens culturels irakiens et syriens et des autres objets ayant une valeur archéologique, historique, culturelle, scientifique ou religieuse qui ont été enlevés illégalement de ces pays et a demandé à l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture, à INTERPOL et aux autres organisations internationales compétentes d'aider les États Membres en la matière.

Dans cette même résolution, le Conseil de sécurité a prié l'Équipe d'appui analytique et de surveillance des sanctions de soumettre un rapport sur les efforts faits par l'Organisation pour répondre à la menace que constituent les terroristes qui bénéficient de la criminalité transnationale organisée, en recommandant des possibilités concrètes de renforcer les capacités des États Membres de contrer cette menace. Le rapport du Secrétaire général sur cette question (S/2015/366) est paru en mai 2015.

En 2017, les dispositions de la résolution 2195 (2014) du Conseil de sécurité ont été transposées sous forme d'un instrument au plein sens du terme du Conseil consacré aux mesures contre l'exploitation des biens culturels par des groupes terroristes. Dans sa résolution 2347 (2017), le Conseil a invité les États Membres à solliciter et à fournir une coopération concernant les enquêtes, les poursuites, la saisie, la confiscation et les procédures judiciaires, ainsi que le retour, la restitution ou le rapatriement des biens culturels qui font l'objet d'un trafic, qui ont été exportés ou importés illicitement, qui ont été volés ou pillés, qui proviennent de fouilles illicites ou qui font l'objet d'un commerce illicite. De manière importante, le Conseil a énuméré une série de mesures concrètes que les États Membres devraient envisager d'adopter, notamment les suivantes:

- Établir aux niveaux local et national des inventaires du patrimoine et des biens culturels, notamment sous forme numérique lorsque c'est possible, ou améliorer ces inventaires, et les rendre facilement accessibles aux autorités et organismes pertinents;
- Adopter des dispositions réglementaires appropriées et efficaces, conformes aux normes internationales, régissant l'exportation et l'importation de biens culturels y compris, s'il y a lieu, la certification d'origine;

- Utiliser la base de données d'INTERPOL sur les œuvres d'art volées, la base de données de l'UNESCO sur les législations nationales du patrimoine culturel et la plate-forme d'échange électronique d'informations (ARCHEO) de l'Organisation mondiale des douanes (OMD) ainsi que d'autres bases de données pertinentes établies au niveau national, y contribuer, et communiquer des données et informations pertinentes au portail de gestion des connaissances de l'ONUDC appelé SHERLOC (acronyme des termes anglais signifiant Mise en commun de ressources électroniques et de lois contre la criminalité) en ce qui concerne les enquêtes et les poursuites relatives aux crimes considérés et leurs résultats, et à l'Équipe d'appui analytique et de surveillance des sanctions en ce qui concerne les saisies de biens culturels.

La résolution 2347 (2017) du Conseil de sécurité envisage expressément également la participation active du secteur privé, notamment les musées, les associations professionnelles et le marché des antiquités en tant que parties prenantes clefs pour garantir l'application des normes concernant le devoir de diligence et d'autres dispositions visant à prévenir le commerce de biens culturels volés ou illicitement mis sur le marché.



Documents de référence

- Résolution 2199 (2015) du Conseil de sécurité
- Résolution 2347 (2017) du Conseil de sécurité
- Rapport du Secrétaire général sur la menace que constitue le terrorisme associé à la criminalité transnationale organisée (S/2015/366)



Lectures complémentaires

- Bauer, Alexander A. "Editorial: the destruction of heritage in Syria and Iraq and its implications", *International Journal of Cultural Property*, vol. 22, n° 1 (2015), p. 1 à 6.
- Bowman, Blythe A. "Transnational crimes against culture: looting at archaeological sites and the 'grey' market in antiquities", *Journal of Contemporary Criminal Justice*, vol. 24, n° 3 (2008), p. 225 à 242.
- Brodie, Neil. "Syria and its regional neighbours: a case of cultural property protection policy failure?", *International Journal of Cultural Property*, vol. 22, n° 2 et 3 (2015), p. 317 à 335.
- Campbell, Peter B. "The illicit antiquities trade as a transnational criminal network: characterizing and anticipating trafficking of cultural heritage", *International Journal of Cultural Property*, vol. 20, n° 2 (2013), p. 113 à 153.
- Frey, Bruno S. et Dominic Rohner. "Protecting cultural property against terrorism", *Defence and Peace Economics*, vol. 18, n° 3 (2007), p. 245 à 252.
- Giroud, Sandrine et Charles Boudry. "Art lawyers' due diligence obligations: a difficult equilibrium between law and ethics", *International Journal of Cultural Property*, vol. 22, n° 2 et 3 (2015), p. 401 à 417.
- Lenzerini, Federico. "Terrorism, conflicts and the responsibility to protect cultural heritage", *International Spectator: Italian Journal of International Affairs*, vol. 51, n° 2 (2016), p. 70 à 85.

2.2. Présentation détaillée des instruments universels contre le terrorisme

2.2.1. Traités adoptés sous les auspices de l'ONU, de l'AIEA, de l'OACI et de l'OMI

Un des piliers du cadre juridique universel contre le terrorisme est un ensemble de 19 instruments universels contre le terrorisme adoptés par l'ONU et ses institutions spécialisées depuis 1963.

La présente section ordonne les 19 instruments universels en sous-groupes sur la base de leur thème principal et de leur dépositaire. Pour chaque instrument une vue d'ensemble des principaux contenus s'accompagne d'informations apportant des précisions sur le dépositaire.

Le site Web de l'ONUDC permet d'avoir accès au texte de chacun des 19 instruments antiterroristes dans toutes les langues officielles de l'ONU, ainsi qu'aux renseignements officiels concernant les dépositaires et à des informations sur le nombre de ratifications pour chaque instrument. Il comprend également des lois d'application nationales, la jurisprudence et des lois types.

2.2.1.1. Instruments relatifs à l'aviation civile



Le module 5 contient des informations approfondies, une analyse et des matériels de formation concernant le terrorisme relatif à l'aviation civile.

Le cadre juridique international qui traite de la menace terroriste relative à l'aviation civile se compose actuellement de huit instruments qui ont été adoptés pendant une période de plus de 50 ans, à compter de 1963 avec la Convention relative aux infractions et à certains autres actes survenant à bord des aéronefs¹⁰. Cet instrument met en place des procédures pour le retour de l'aéronef et le traitement des passagers et de l'équipage après un détournement illicite. Il dispose également que tout État contractant doit établir sa compétence pour réprimer les infractions commises à bord d'un aéronef inscrit sur son registre d'immatriculation, mais il ne définit aucune infraction que les États parties doivent réprimer. Il ne prescrit pas d'incriminer un comportement particulier mettant en danger la sécurité d'un aéronef ou des personnes se trouvant à bord. De plus, l'obligation d'établir la compétence ne s'applique qu'aux actes commis à bord d'un aéronef pendant qu'il est en vol, c'est-à-dire, aux termes de la Convention, depuis le moment où la force motrice est employée pour décoller jusqu'au moment où l'atterrissage a pris fin.

En 2014, un nouveau protocole portant amendement de la Convention relative aux infractions et à certains autres actes survenant à bord des aéronefs a élargi la compétence sur les infractions commises et les actes accomplis à bord des aéronefs de l'État d'immatriculation de l'aéronef à l'État de l'exploitant et à l'État d'atterrissage. Lorsqu'un de ces États prend connaissance du fait qu'un ou plusieurs États mènent une enquête, une poursuite ou une instance judiciaire concernant les mêmes infractions ou actes, ledit État contractant consulte ces autres États contractants afin de coordonner leurs actions.

¹⁰Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 704, n° 10106.

L'OACI est le dépositaire à la fois de la Convention relative aux infractions et à certains autres actes survenant à bord des aéronefs et de son Protocole de 2014 portant amendement à cette convention. Il convient de noter, toutefois, que seule la Convention est en vigueur.

Les instruments ultérieurs relatifs à l'aviation ont été des réponses d'appoint aux détournements d'avions commis à l'époque. La Convention pour la répression de la capture illicite d'aéronefs¹¹ fait obligation aux États parties de réprimer le comportement de toute personne qui, à bord d'un aéronef en vol, "illicitement et par violence ou menace de violence s'empare de cet aéronef ou en exerce le contrôle". Aux fins de la Convention, un aéronef est considéré comme en vol "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".

La Convention pour la répression de la capture illicite d'aéronefs est en vigueur. Les dépositaires en sont les Gouvernements des États-Unis d'Amérique, de la Fédération de Russie et du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord.

La Convention pour la répression d'actes illicites dirigés contre la sécurité de l'aviation civile¹² a été adoptée après la destruction de quatre avions civils sur le terrain au Moyen-Orient en septembre 1970. Elle prescrit l'incrimination des attaques visant un aéronef "en service" (une notion plus large que celle d'aéronef "en vol"), l'article 2 b précisant que l'aéronef est "considéré comme étant en service 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 suivant tout atterrissage". Les articles 1 a et d prescrivent également l'incrimination de tout acte de violence à l'encontre d'une personne se trouvant à bord d'un aéronef en vol et de tout dommage des installations ou services de navigation aérienne ou perturbation de leur fonctionnement de nature à compromettre la sécurité d'un aéronef en vol.

La Convention pour la répression d'actes illicites dirigés contre la sécurité de l'aviation civile est en vigueur. Les dépositaires en sont les Gouvernements des États-Unis d'Amérique, de la Fédération de Russie et du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord.

Le Protocole pour la répression des actes illicites de violence dans les aéroports servant à l'aviation civile internationale, complémentaire à la Convention pour la répression d'actes illicites dirigés contre la sécurité de l'aviation civile¹³ a été adopté à la suite d'agressions contre des voyageurs dans les aéroports de Vienne, Rome et ailleurs dans les années 1980. Il prescrit l'incrimination d'un acte de violence qui est de nature à causer des blessures graves ou la mort dans un aéroport servant à l'aviation civile internationale, et de la destruction ou du grave endommagement d'aéronefs ou d'installations, si cet acte compromet ou est de nature à compromettre la sécurité dans un aéroport. Seuls les États qui sont parties à la Convention pour la répression d'actes illicites dirigés contre la sécurité de l'aviation civile peuvent signer le Protocole.

¹¹Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 860, n° 12325.

¹²Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 974, n° 14118.

¹³Nations Unies, *Recueil des Traités*, 1589, n° 14118.

Le Protocole pour la répression des actes illicites de violence dans les aéroports servant à l'aviation civile internationale est en vigueur. Les dépositaires en sont les Gouvernements des États-Unis d'Amérique, de la Fédération de Russie et du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord.

La Convention sur le marquage des explosifs plastiques et en feuilles aux fins de détection¹⁴ fait obligation aux États parties de prendre des mesures pour exercer un contrôle sur les explosifs qui ne contiennent pas des substances volatiles pouvant être détectées par du matériel de détection. Il n'est pas nécessaire que ces mesures aient un caractère pénal. La Convention ne prévoit pas non plus de mécanisme de coopération en matière de justice pénale.

La Convention sur le marquage des explosifs plastiques et en feuilles aux fins de détection est en vigueur. L'OACI en est le dépositaire.

En 2010, deux nouveaux instruments juridiques ont été adoptés dans le but de mieux tenir compte des menaces qui pèsent sur l'aviation civile internationale depuis les événements du 11 septembre 2001.

En particulier, la Convention sur la répression des actes illicites dirigés contre l'aviation civile internationale modernise et renforce la Convention pour la répression d'actes illicites dirigés contre la sécurité de l'aviation civile et le Protocole pour la répression des actes illicites de violence dans les aéroports servant à l'aviation civile internationale. Elle incrimine l'utilisation d'un aéronef civil dans le but de provoquer la mort ou de causer des dommages corporels graves ou des dégâts graves; la libération ou la décharge à partir d'un aéronef d'une arme biologique, chimique ou nucléaire (BCN) ou des substances semblables, d'une manière qui provoque la mort ou cause des dommages corporels graves ou des dégâts graves; et l'utilisation contre un aéronef ou à bord d'un aéronef civil d'une arme BCN. Elle incrimine également le transport illicite de toute arme BCN, ou des matières connexes ou d'autres matières dangereuses. Cette Convention confère aussi le caractère d'infraction pénale aux attaques électroniques sur des installations de navigation aérienne.

Le Protocole complémentaire à la Convention pour la répression de la capture illicite d'aéronefs a été également adopté en 2010. Il élargit le champ d'application de la Convention pour la répression de la capture illicite d'aéronefs en visant différentes formes de détournement d'aéronef, y compris ceux effectués en recourant à des moyens technologiques modernes.

La Convention sur la répression des actes illicites dirigés contre l'aviation civile internationale et le Protocole complémentaire à la Convention pour la répression de la capture illicite d'aéronefs prévoient expressément la responsabilité pénale des commanditaires et des organisateurs d'actes incriminés, ainsi que la responsabilité des personnes qui, sciemment, aident l'auteur d'une infraction à se soustraire à une enquête, à des poursuites ou à une peine. Toute personne qui menace de commettre une infraction peut être tenue pénalement responsable quand les circonstances indiquent que la menace est crédible. Dans certaines circonstances, consentir à contribuer ou contribuer à une infraction, qu'elle soit effectivement commise ou non, peut être punissable. Une personne morale peut être tenue pénalement responsable si le droit interne applicable le prévoit.

¹⁴S/22393, annexe I; voir *Documents officiels du Conseil de sécurité, quarante-sixième année, supplément pour janvier, février et mars 1991*.

Ni la Convention sur la répression des actes illicites dirigés contre l’aviation civile internationale ni le Protocole complémentaire à la Convention pour la répression de la capture illicite d’aéronefs ne sont en vigueur. L’OACI en est le dépositaire.

Le Conseil de sécurité et les menaces terroristes contre l’aviation civile

En 2016, le Conseil de sécurité a adopté la résolution 2309 (2016), sa première résolution entièrement consacrée à la menace que les groupes terroristes posent à la sécurité de l’aviation au niveau mondial. Dans ce contexte, les États Membres et l’OACI ont un rôle important à jouer pour renforcer et faciliter l’application effective des normes et pratiques recommandées de l’OACI.

La prise des autres mesures ci-après par les États Membres est envisagée:

- Veiller à ce que des mesures efficaces et fondées sur les risques soient en place dans les aéroports, notamment en renforçant le filtrage, les contrôles de sécurité et la sécurité des installations, afin de détecter et décourager les attentats terroristes contre l’aviation civile;
- Faire en sorte que ces dispositions soient effectivement appliquées sur le terrain de façon continue et durable, notamment en fournissant les ressources nécessaires, en recourant à des processus efficaces de contrôle qualité et surveillance et en promouvant une culture effective de la sûreté dans toutes les organisations concernées par l’aviation civile;
- Renforcer les procédures de contrôle de sécurité et maximiser la promotion, l’utilisation et l’échange de nouvelles technologies et de techniques novatrices permettant de détecter au mieux les explosifs et autres menaces, tout en renforçant la coopération et la collaboration et l’échange de données d’expérience en ce qui concerne la mise au point de technologies de contrôle de sécurité;
- Intensifier le dialogue sur la sûreté aérienne et coopérer en échangeant des informations, dans la mesure du possible, sur les menaces, risques et failles, en collaborant sur des mesures spécifiques permettant d’y remédier, et en fournissant bilatéralement des assurances mutuelles concernant la sûreté des vols entre leurs territoires;
- Exiger des compagnies aériennes opérant sur leur territoire qu’elles communiquent à l’avance aux autorités nationales compétentes des informations sur les passagers afin de détecter le départ de leur territoire, ou la tentative d’entrée sur leur territoire ou de transit par leur territoire, à bord d’appareils civils, de personnes désignées par le Comité faisant suite aux résolutions 1267 (1999), 1989 (2011) et 2253 (2015).

2.2.1.2. Instruments relatifs au statut de la victime

La Convention sur la prévention et la répression des infractions contre les personnes jouissant d’une protection internationale, y compris les agents diplomatiques¹⁵ fait obligation aux États parties d’incriminer les attaques violentes contre les chefs d’État et les ministres des affaires étrangères et les membres de leur famille, ainsi que des agents diplomatiques jouissant d’une protection spéciale en vertu du droit international. L’expression “agents diplomatiques” et les circonstances dans lesquelles lesdites personnes jouissent d’une protection spéciale sont définies dans la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques, de 1961¹⁶. Alors que

¹⁵Résolution de l’Assemblée générale 3166 (XXVIII), annexe.

¹⁶Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 500, n° 7310.

la Convention sur la prévention et la répression des infractions contre les personnes jouissant d'une protection internationale, y compris les agents diplomatiques fait obligation d'incriminer les attaques contre des personnes protégées, elle ne traite pas de la question de savoir si l'intention criminelle nécessaire doit comprendre la connaissance du statut de personne protégée de la victime.

La Convention sur la prévention et la répression des infractions contre les personnes jouissant d'une protection internationale, y compris les agents diplomatiques est en vigueur. Le Secrétaire général de l'ONU en est le dépositaire.

La Convention internationale contre la prise d'otages prescrit l'incrimination de l'infraction que commet quiconque s'empare d'une personne, non exclusivement un agent diplomatique, ou la détient et menace de la tuer, de la blesser ou de continuer à la détenir afin de contraindre un État, une organisation internationale, une personne physique ou morale ou un groupe de personnes, à accomplir un acte quelconque ou à s'en abstenir. La Convention ne traite que du fait de détenir une personne et des menaces connexes, et non d'un décès ou de blessures qui en découleraient, et elle ne s'applique que si l'évènement a une dimension internationale. Les actes de prise d'otages auxquels s'appliquent les Conventions de Genève de 1949 et leurs protocoles additionnels sont exclus du champ d'application de la Convention internationale contre la prise d'otages.

La Convention internationale contre la prise d'otages est en vigueur. Le Secrétaire général de l'ONU en est le dépositaire.

2.2.1.3. *Instruments relatifs aux attentats terroristes à l'explosif, au financement du terrorisme et au terrorisme nucléaire*

Le titre de la Convention internationale pour la répression des attentats terroristes à l'explosif¹⁷ ne renvoie qu'aux attentats à l'explosif, mais la Convention vise également les armes de destruction massive en prescrivant l'incrimination du fait de poser ou d'utiliser intentionnellement un engin explosif ou autre engin meurtrier dans le but de provoquer la mort ou des dommages corporels graves ou des pertes économiques majeures. Aux termes de la Convention, "Engin explosif ou autre engin meurtrier" s'entend: [...] de toute arme ou de 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 [...] de toute arme ou de 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. Les activités des forces armées durant un conflit armé ne sont pas régies par cette convention.

La Convention internationale pour la répression des attentats terroristes à l'explosif est en vigueur. Le Secrétaire général de l'ONU en est le dépositaire.

¹⁷Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 2149, n° 37517.

La Convention internationale pour la répression du financement du terrorisme¹⁸ fait obligation aux États Parties d'incriminer le comportement 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.

La Convention internationale pour la répression du financement du terrorisme intègre les infractions incriminées dans neuf des instruments universels relatifs au terrorisme qui sont antérieurs à son adoption en tant que types de comportement pour lesquels la fourniture ou la collecte de fonds sont interdites.

La Convention internationale pour la répression du financement du terrorisme est similaire de par sa structure et ses formulations à la Convention internationale pour la répression des attentats terroristes à l'explosif, mais son importance réside dans le fait qu'elle traite des phases de planification et de préparation qui précèdent les attaques terroristes. Elle le fait de deux façons: d'une part, au lieu d'interdire une forme particulière de violence associée au terrorisme, elle incrimine la préparation et l'appui logistiques non violents qui rendent possibles les groupes et les opérations terroristes, d'autre part, elle élimine toute ambiguïté en énonçant expressément qu'il n'est pas nécessaire que le comportement interdit débouche sur un acte de violence. La pleine conformité à toutes les normes internationales applicables au financement du terrorisme n'est possible qu'au moyen de dispositions législatives qui incriminent l'infraction visée par la Convention et non en s'appuyant sur les infractions de complicité, d'association de malfaiteurs, de blanchiment d'argent ou d'autres infractions propres au financement du terrorisme.

La Convention internationale pour la répression du financement du terrorisme est en vigueur. Le Secrétaire général de l'ONU en est le dépositaire.

La Convention internationale pour la répression des actes de terrorisme nucléaire définit des infractions telles que la détention ou l'utilisation de matières radioactives ou d'un dispositif explosif nucléaire ou d'un engin émettant des rayonnements, 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; et l'emploi des matières ou engins radioactifs, ou l'utilisation ou l'endommagement d'une installation nucléaire de façon à 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 dans l'intention 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 concernent plus spécifiquement les dispositifs nucléaires expressément construits pour causer des dommages que celles visées dans la Convention sur la protection

¹⁸Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 2178, n° 38349.

physique des matières nucléaire¹⁹ et dans l'Amendement à la Convention sur la protection physique des matières nucléaires²⁰, bien que la Convention et l'Amendement de 2005 énoncent également des interdictions relatives à l'utilisation néfaste, au vol, au vol qualifié, au détournement ou à toute autre appropriation indue de matières nucléaires et aux menaces connexes.

Les deux instruments définissent la terminologie utilisée, et ces définitions doivent être soigneusement revues lors des processus d'élaboration des lois. Ainsi, une "installation nucléaire" est protégée par les deux instruments, mais la terminologie y est définie différemment. En conséquence, les spécialistes nationaux chargés de la rédaction des lois souhaiteront peut-être consulter les conseillers juridiques de l'ONUDC et de l'AIEA en vue d'éviter les conflits et les doubles emplois dans leurs lois internes d'application de ces deux instruments.

La Convention internationale pour la répression des actes de terrorisme nucléaire est en vigueur. Le Secrétaire général de l'ONU en est le dépositaire.



Le module 6 contient des informations approfondies, une analyse et des matériels de formation concernant le terrorisme nucléaire.

2.2.1.4. Instruments relatifs à la navigation maritime et aux plates-formes fixes



Le module 5 contient des informations approfondies, une analyse et des matériels de formation concernant le terrorisme maritime.

La Convention pour la répression d'actes illicites contre la sécurité de la navigation maritime combine un grand nombre des dispositions élaborées au cours des décennies précédentes pour faire face aux attaques dont les aéronefs faisaient l'objet. Elle fut adoptée à la suite du détournement du bateau de croisière *Achille Lauro* en Méditerranée, en 1985, et le meurtre d'un passager. L'instrument prescrit l'incrimination du fait de s'emparer d'un navire; de causer à un navire ou à sa cargaison des dommages qui sont de nature à compromettre la sécurité de la navigation du navire; de placer sur un navire un dispositif ou une substance de nature à compromettre la sécurité du navire; de compromettre la sécurité de la navigation en endommageant gravement des installations de navigation maritime; et de blesser ou tuer toute personne, lorsque ces faits présentent un lien de connexité avec l'une des infractions susvisées.

Le Protocole pour la répression d'actes illicites contre la sécurité des plates-formes fixes situées sur le plateau continental élargit l'éventail des types de comportement devant être incriminés s'agissant des plates-formes fixes.

La Convention pour la répression d'actes illicites contre la sécurité de la navigation maritime et le Protocole pour la répression d'actes illicites contre la sécurité des plates-formes fixes situées sur le plateau continental sont tous deux en vigueur. Le dépositaire en est le Secrétaire général de l'OMI.

¹⁹Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 1456, n° 24631.

²⁰Adopté le 8 juillet 2005 par la Conférence chargée d'examiner et d'adopter des projets d'amendements à la Convention sur la protection physique des matières nucléaires.

Deux protocoles, l'un relatif à la Convention pour la répression d'actes illicites contre la sécurité de la navigation maritime, l'autre au Protocole pour la répression d'actes illicites contre la sécurité des plates-formes fixes situées sur le plateau continental, ont été négociés en 2005 sous les auspices de l'OMI. Chacun de ces instruments dispose que dès son entrée en vigueur, intervenant une fois le nombre d'adoptions requis atteint, il sera combiné à l'instrument précédent en un seul et même instrument. Les nouveaux instruments créent de nouvelles infractions, à savoir: le fait d'utiliser contre un navire ou de déverser à partir d'un navire, des explosifs, des matières radioactives ou des armes biologiques, chimiques ou nucléaires, d'une manière qui risque de provoquer la mort ou des dommages corporels ou matériels graves; de déverser d'autres substances nocives ou potentiellement dangereuses qui risquent de provoquer la mort ou des dommages corporels ou matériels graves; ou d'utiliser un navire d'une manière qui provoque la mort ou des dommages corporels ou matériels graves, ou de menacer de commettre ces actes.

Le Protocole relatif à la Convention pour la répression d'actes illicites contre la sécurité de la navigation maritime offre de nouvelles perspectives pour lutter contre les infractions commises en mer. En élargissant encore l'éventail des comportements à incriminer, ce protocole a ajouté des dispositions spécifiquement antiterroristes ainsi que des infractions relatives à la prolifération des armes de destruction massive. De manière déterminante, il a institué un cadre juridique offrant la possibilité aux États d'arraisonner des navires étrangers en haute mer lorsqu'ils sont soupçonnés d'avoir commis l'une quelconque des infractions nouvellement créées.

Le Protocole de 2005 relatif au Protocole pour la répression d'actes illicites contre la sécurité des plates-formes fixes situées sur le plateau continental élargit l'éventail des infractions couvertes par le Protocole pour la répression d'actes illicites contre la sécurité des plates-formes fixes situées sur le plateau continental conclu en 1988. Toute personne commet une infraction si les conditions ci-après sont remplies: *a)* cet acte, par sa nature ou son contexte, 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; *b)* cette personne, illicitement et délibérément, utilise contre ou à bord d'une plate-forme fixe, ou déverse à partir d'une plate-forme fixe, des explosifs, des matières radioactives ou des armes biologiques, chimiques ou nucléaires, d'une manière qui provoque ou risque de provoquer la mort ou des dommages corporels ou matériels graves, ou déverse, à partir d'une plate-forme fixe, des hydrocarbures, du gaz naturel liquéfié, ou d'autres substances nocives ou potentiellement dangereuses, en quantités ou concentrations qui provoquent ou risquent de provoquer la mort ou des dommages corporels ou matériels graves, ou menace de commettre l'une quelconque des infractions susvisées, ladite menace étant ou non assortie, en vertu du droit interne, d'une condition. Un nouvel article inclut les infractions consistant à illicitement et délibérément blesser ou tuer toute personne, lorsque ces faits présentent un lien de connexité avec la commission de l'une des infractions visées; à tenter de commettre une infraction visée; à se rendre complice d'une infraction visée; et à organiser la commission d'une infraction visée ou à donner l'ordre à d'autres personnes de la commettre.

La Convention pour la répression d'actes illicites contre la sécurité de la navigation maritime et le Protocole pour la répression d'actes illicites contre la sécurité des plates-formes fixes situées sur le plateau continental, et leurs protocoles respectifs, sont en vigueur. Le dépositaire en est le Secrétaire général de l'OMI.

2.2.1.5. Instruments relatifs à la protection physique des matières nucléaires



Voir le module 6 pour des informations approfondies, une analyse et des matériels de formation sur le cadre juridique pour la protection des matières nucléaires.

La Convention sur la protection physique des matières nucléaires crée des obligations relatives à la protection et au transport de matières définies pendant un transport nucléaire international. Elle fait également obligation aux États parties d'incriminer l'entreposage illicite de matières nucléaires ou la menace d'un tel acte; le vol simple ou le vol qualifié ou toute autre appropriation induite de ces matières ou le fait de les exiger; et la menace de cette appropriation induite afin de contraindre une personne physique ou morale, une organisation internationale ou un État. La Convention prévoit des mécanismes de coopération internationale dans le même esprit que les autres instruments analysés dans la présente section.

La Convention sur la protection physique des matières nucléaires est en vigueur. Le Directeur général de l'AIEA en est le dépositaire.

L'Amendement à la Convention sur la protection physique des matières nucléaires incrimine un acte dirigé contre une installation nucléaire, ou un acte perturbant le fonctionnement d'une installation nucléaire, qui peuvent provoquer des blessures graves ou des dommages substantiels, le déplacement de matières nucléaires vers ou depuis un État sans l'autorisation requise; le fait d'exiger des matières nucléaires par la menace ou le recours à la force; la menace d'utiliser ces matières 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 des infractions visées dans le but de contraindre une personne physique ou morale, une organisation internationale ou un État. Du fait des similitudes avec la Convention internationale pour la répression des actes de terrorisme nucléaire, les deux instruments doivent être pris en considération conjointement, tant aux fins de leur application que de la formation.

L'Amendement à la Convention sur la protection physique des matières nucléaires est en vigueur et son dépositaire est le Directeur général de l'AIEA.

Certains instruments universels contre le terrorisme sont-ils plus pertinents pour certains États que pour d'autres?

Souvent des États demandent en quoi certains instruments peuvent être pertinents dans les circonstances qui sont les leurs et pourquoi ils devraient les adopter. Ainsi, un pays enclavé peut se demander comment quelqu'un se trouvant sur son territoire pourrait violer la Convention pour la répression d'actes illicites contre la sécurité de la navigation maritime. On entend souvent dire que s'il n'y a pas de littoral et pas de navires immatriculés ni de plates-formes en mer, il ne peut être nécessaire de réprimer la capture d'un navire ou d'une plate-forme. La réponse officielle à ce type de question

est que si un État devient partie à un instrument donné relatif à la lutte contre le terrorisme, il ne peut alors pas légalement faire fi des principales obligations qui lui incombent en vertu dudit instrument, y compris l'obligation d'incriminer certains comportements.

Il existe également des raisons plus sérieuses pour lesquelles un pays enclavé devrait appliquer pleinement les instruments dans le domaine maritime: ses nationaux peuvent commettre des infractions liées à des activités maritimes à l'étranger; ses citoyens peuvent être parmi les passagers menacés ou tués lors de la commission d'une infraction visée par ces instruments; la capture d'un navire et la menace de tuer des passagers ou de détruire les biens peuvent viser à contraindre un pays enclavé à libérer un prisonnier précis ou à s'abstenir de prendre une mesure donnée; ou l'auteur d'une infraction peut se trouver sur son territoire. Des arguments analogues peuvent être avancés en faveur de l'adhésion d'États non dotés d'armes nucléaires à des instruments concernant le domaine nucléaire.



Activité

En vous appuyant sur les dispositions pertinentes et le statut actuel de ratification des instruments universels contre le terrorisme, indiquez ce qui est nécessaire pour que chacun d'eux entre en vigueur.



Question d'évaluation

Expliquez pourquoi les pays enclavés pourraient bénéficier de leur adhésion à des instruments concernant le domaine maritime et pourquoi des États non dotés d'armes nucléaires devraient devenir parties aux instruments traitant des matières nucléaires et du terrorisme nucléaire.



Lectures complémentaires

- Abeyratne, Ruwantissa. "Suppression of the financing of terrorism", *Journal of Transportation Security*, vol. 4, n° 1 (mars 2011), p. 57 à 71.
- _____. "The Beijing Convention of 2010 on the suppression of unlawful acts relating to international civil aviation: an interpretative study", *Journal of Transportation Security*, vol. 4, n° 2 (juin 2011), p. 131 à 143.
- Blanco-Bazán, Agustín. "Suppressing unlawful acts: IMO incursion in the field of criminal law", in *Law of the Sea, Environmental Law and Settlement of Disputes*, Tafsir Malik Ndiaye et Rüdiger Wolfrum (dir.), Leyde (Pays-Bas): Martinus Nijhoff Publishers, 2007.
- Gehr, Walter. "Le cadre juridique universel de la lutte contre le terrorisme nucléaire", *Bulletin de droit nucléaire*, vol. 2007/1.
- Goldie, L.F.E. "Legal proceedings arising from the 'Achille Lauro' incident in the United States of America", in *Maritime Terrorism and International Law*, Natalino Ronzitti (dir.), Dordrecht (Pays-Bas): Martinus Nijhoff Publishers, 1990, p. 107 à 128.

- Johnson, Peri Lynne. "Facilitating the entry into force and implementation of the Amendment to the Convention on the Physical Protection of Nuclear Material": observations, challenges and benefits", in *OECD/NEA Nuclear Law Bulletin*, n° 94. Paris: Nuclear Energy Agency, 2014.
- Joyner, Christopher C. "Countering nuclear terrorism: a conventional response", *European Journal of International Law*, vol. 18, n° 2 (2007), p. 225 à 251.
- MacDonald, Scott D. "The SUA 2005 Protocol: a critical reflection", *International Journal of Marine and Coastal Law*, vol. 28, n° 3 (2013), p. 485 à 516.
- Montjoie, Michel. "Treaty implementation applied to conventions on nuclear safety", *OECD/NEA Nuclear Law Bulletin*, n° 96. Paris: Nuclear Energy Agency, 2015.
- Roach, Ashley J. "Global conventions on maritime crimes involving piratical acts", *Case Western Reserve Journal of International Law*, vol. 46, n° 1 et 2 (2013), p. 91 à 115.
- Röben, Volker. "The role of international conventions and general international law in the fight against international terrorism", in *Terrorism as a Challenge for National and International Law: Security versus Liberty?*, Christian Walter et al. (dir.) Berlin: Springer, 2004, p. 789 à 822.
- Sambei, Arvinder, Anton Du Plessis et Martin Polaine. "The United Nations counter-terrorism instruments", in *Counter-Terrorism Law and Practice: An International Handbook*. Oxford: Oxford University Press, 2009, p. 17 à 83.
- Trahan, Jennifer. "Terrorism conventions: existing gaps and different approaches", *New England International and Comparative Law Annual*, vol. 8, 2002, p. 215.
- Verwey, Wil D. "The International Hostages Convention and national liberation movements", *American Journal of International Law*, vol. 75, n° 1 (1981), p. 69 à 92.
- Witten, Samuel M. "The Convention internationale pour la répression des attentats terroristes à l'explosif", *American Journal of International Law*, vol. 92, n° 4 (1998), p. 774 et suiv.



Documents de référence

- Texte intégral des 19 instruments universels contre le terrorisme

2.2.2. Structure commune reflétant une approche de la lutte contre le terrorisme fondée sur la justice pénale

La plupart des instruments universels sont l'expression d'une approche de la lutte antiterroriste clairement fondée sur la justice pénale. Ainsi, les juridictions pénales de l'ordre judiciaire national et les institutions garantes de l'application des lois sont les moteurs principaux du système. Dans une approche de ce type, la coordination entre la police, les autorités chargées des poursuites et les autorités judiciaires est essentielle.

La présente section mettra en évidence les aspects suivants des instruments universels contre le terrorisme:

- Champ d'application;
- Conditions d'incrimination;
- Compétence et principe *aut dedere aut judicare*;
- Mécanismes de coopération internationale (extradition et entraide judiciaire).

2.2.2.1. *Champ d'application*

Les instruments universels contre le terrorisme ont été conçus pour donner aux États parties les moyens d'engager des poursuites contre les agents non étatiques qui ont commis des actes de terrorisme. Cela semble logique compte tenu du fait que les instruments eux-mêmes sont fondés sur le principe de la coopération entre États.

Toutefois, cette approche soulève la question du traitement à réserver au comportement d'agents de l'État ou de personnes agissant pour le compte d'un État. Leurs actes ne sont pas expressément exclus du champ d'application des instruments universels contre le terrorisme, mais ils ne sont pas non plus directement visés par ceux-ci.

Tous les instruments adoptés après la Convention internationale pour la répression des attentats terroristes à l'explosif rappellent dans leur préambule la résolution 49/60 de l'Assemblée générale, de 1994, par laquelle elle a approuvé la Déclaration sur les mesures visant à éliminer le terrorisme international, dans laquelle les États Membres ont réaffirmé leur condamnation catégorique, comme criminels et injustifiables, de tous les actes, méthodes et pratiques terroristes, où qu'ils se produisent et quels qu'en soient les auteurs. Cela donne à penser qu'en principe du moins, le statut de l'auteur présumé n'est en fait pas pertinent dans le cadre des instruments universels contre le terrorisme.

Par ailleurs, les instruments contre le terrorisme établissent le principe selon lequel aucune disposition de ces instruments n'a d'incidence sur les autres droits, obligations et responsabilités des États et des individus en vertu du droit international. Il importe donc d'établir si d'autres branches du droit international contiennent des dispositions en vertu desquelles certaines catégories d'auteurs d'infractions bénéficient d'une immunité pénale.

En pratique, cela nécessite de bien connaître les exclusions spécifiques prévues dans les instruments eux-mêmes ainsi que leurs interactions avec le droit international relatif aux immunités diplomatiques et immunités des États. Il en résulte un cadre juridique complexe ancré à la fois dans le droit coutumier international et dans le droit conventionnel (voir l'étude de cas dans la présente section).

De plus, pour que les instruments universels contre le terrorisme soient applicables, il faut que les infractions qu'ils créent présentent certains éléments transnationaux. Chaque instrument énonce cette condition à sa manière. Ainsi, l'article 13 de la Convention internationale contre la prise d'otages l'énonce comme suit: "La présente Convention n'est pas applicable lorsque l'infraction est commise sur le territoire d'un seul État, que l'otage et l'auteur présumé de l'infraction ont la nationalité de cet État et que l'auteur présumé de l'infraction est découvert sur le territoire de cet État."

L'article 4 de la Convention pour la répression d'actes illicites contre la sécurité de la navigation maritime énonce une condition analogue qui concerne le domaine de la navigation maritime: "1. La présente Convention s'applique si le navire navigue ou si, d'après son plan de route, il doit naviguer dans des eaux, à travers des eaux ou en provenance d'eaux situées au-delà de la limite extérieure de la mer territoriale d'un seul État, ou des limites latérales de sa mer territoriale avec les États adjacents. 2. Dans les cas où la Convention n'est pas applicable conformément au paragraphe 1, ses dispositions sont toutefois applicables si l'auteur ou l'auteur présumé de l'infraction est découvert sur le territoire d'un État Partie autre que l'État visé au paragraphe 1."

L'exigence de l'existence d'un caractère transnational semble résulter directement de l'objectif même des instruments contre le terrorisme qu'est la facilitation de la coopération internationale afin que les poursuites pénales aboutissent à des sanctions. Chaque fois qu'un acte de terrorisme n'a pas d'implications internationales, l'intervention des mécanismes de coopération prévus par les instruments contre le terrorisme n'est pas déclenchée, car il n'y a pas lieu de le faire.

Vu sous un autre angle, le champ d'application d'un instrument contre le terrorisme est considérablement limité lorsque les infractions pénales qu'il décrit sont commises dans le contexte d'un conflit armé, qu'il soit international ou national. Ainsi, aux termes de l'article 19, paragraphe 2, de la Convention internationale pour la répression des attentats terroristes à l'explosif, "[l]es activités des forces armées en période de conflit armé, au sens donné à ces termes en droit international humanitaire, qui sont régies par ce droit, ne sont pas régies par la présente Convention". S'il s'agit d'un conflit armé, par principe, les normes pertinentes du droit international humanitaire prévalent en tant que *lex specialis*.



La lutte contre le terrorisme et les instruments universels contre le terrorisme dans le contexte du droit international humanitaire seront examinés dans le module 1.

Enfin, l'immunité de juridiction dont jouissent de manière générale les membres des forces armées devant les tribunaux civils explique la disposition suivante qui figure à l'article 19, paragraphe 2, de la Convention internationale pour la répression des attentats terroristes à l'explosif: "les activités menées par les forces armées d'un État dans l'exercice de leurs fonctions officielles, en tant qu'elles sont régies par d'autres règles de droit international, ne sont pas non plus régies par la présente Convention".

Suivant la même logique, la Convention pour la répression d'actes illicites contre la sécurité de la navigation maritime exclut les navires de guerre de son champ d'application. De même, la Convention pour la répression d'actes illicites dirigés contre la sécurité de l'aviation civile ne s'applique pas aux aéronefs utilisés à des fins militaires.



Étude de cas

La présente étude de cas explore les interactions complexes entre le champ d'application des instruments universels contre le terrorisme et les règles régissant les immunités diplomatiques et les immunités des États. Supposons que M. X, ayant la nationalité de l'État A, fasse exploser une bombe dans un lieu public de l'État B. L'État B a établi sa compétence pour connaître des infractions commises sur son territoire (il est partie à la Convention internationale pour la répression des attentats terroristes à l'explosif). Examinons dans quelle mesure la situation juridique de M. X peut avoir une incidence sur la capacité des tribunaux de l'État B d'exercer leur compétence.

a) Dans l'hypothèse où M. X n'est pas un agent de l'État et a agi à titre personnel:

C'est l'hypothèse classique dans la perspective de laquelle la Convention internationale pour la répression des attentats terroristes à l'explosif (et d'autres instruments universels contre le terrorisme) a été originellement élaborée. Il ne fait guère de doute que les tribunaux de l'État B seront en mesure d'exercer leur compétence pénale à l'égard de M. X.

b) Dans l'hypothèse où M. X est un agent de l'État A et a agi en qualité de fonctionnaire:

Dans ce cas de figure, l'auteur de l'infraction est officiellement un fonctionnaire et a agi conformément aux instructions de son gouvernement. En principe, l'acte est imputable à l'État A en tant qu'entité, avec pour conséquence que "l'immunité fonctionnelle" est applicable. Les tribunaux de l'État B ne pourront normalement pas exercer leur compétence à l'égard de M. X, sauf si les autorités de l'État A renoncent au bénéfice de cette immunité.

Étant donné que l'acte est imputable à l'État A, ce type d'immunité constitue pour le pays qui en bénéficie une exemption du droit pénal de fond de l'État B et non seulement une suspension temporaire des poursuites. En conséquence, dans notre cas, l'immunité n'est pas levée si M. X. cesse d'être un agent de l'État.

Le scénario ci-dessus est sans préjudice du fait que l'État B peut prendre des mesures juridiques et diplomatiques appropriées pour invoquer la responsabilité de l'État A au niveau international.

c) Dans l'hypothèse où M. X n'est pas officiellement un agent de l'État mais a agi pour le compte de l'État A:

Bien que M. X ne soit pas un fonctionnaire de l'État A, s'il est établi que l'acte qu'il a commis est imputable à l'État A, il est alors couvert par la même "immunité fonctionnelle" déjà mentionnée à l'alinéa b ci-dessus, car l'acte en question est imputable à l'État et a été accompli comme si M. X était un fonctionnaire. C'est assurément le cas s'il a agi sur des instructions expresses de son gouvernement. Toutefois, dans la pratique, ces affaires sont problématiques et présentent des zones d'ombre. Ainsi, que se passerait-il si M. X avait agi avec le consentement tacite de l'État A? Une série d'arrêts rendus par la Cour internationale de Justice, qui font autorité, constituent des lignes directrices concernant ces zones d'ombre. Par exemple, dans l'affaire relative au *Personnel diplomatique et consulaire des États-Unis à Téhéran*^a, en 1979, il a été établi que même une acquiescence a posteriori à l'acte en question par le Gouvernement est suffisante pour que les actes commis par certaines personnes lui soient imputés.

d) Dans l'hypothèse où M. X est un agent de l'État A mais a agi à titre personnel:

En principe, les actes de M. X ne peuvent être imputés à l'État A. Aucune immunité fonctionnelle n'entre en jeu dans ce scénario. En conséquence, sa qualité d'agent de l'État n'empêche nullement les poursuites contre M. X.

Cependant, les agents diplomatiques bénéficient aussi d'immunités personnelles, qui couvrent les actes commis dans le cadre de leur vie privée. La justification de ces immunités réside dans la nécessité de protéger les fonctionnaires étrangers de toute ingérence dans leur vie privée qui pourrait mettre en danger l'exécution de leurs fonctions officielles. Il est généralement convenu que des immunités analogues sont accordées aux chefs d'État, chefs de gouvernement et aux ministres des affaires étrangères en mission officielle à l'étranger.

L'État B ne peut pas engager des poursuites pénales à l'encontre de M. X, mais il a la possibilité de déclarer ce dernier *persona non grata*, c'est-à-dire que M. X est alors considéré comme non bienvenu dans l'État B et doit être rapatrié par l'État A.

Contrairement aux immunités fonctionnelles, les immunités personnelles cessent lorsque les fonctions de la personne concernée prennent fin. En ce sens, les immunités personnelles n'exemptent pas leur bénéficiaire de la responsabilité pénale, mais sont plutôt un obstacle provisoire aux poursuites. Dans le présent scénario, dès que M. X cessera d'être un diplomate et regagnera l'État B, les poursuites pénales pourront être engagées.

Un dernier point important: si les infractions énoncées dans les instruments universels contre le terrorisme constituent également des crimes internationaux (par exemple, génocide, crimes de guerre et crimes contre l'humanité), il n'y a pas d'immunité de juridiction pénale.

^aPersonnel diplomatique et consulaire des États-Unis à Téhéran, arrêt, C.I.J. Recueil 1980, p. 3.



Activité

- Les limitations existantes du champ d'application des instruments contre le terrorisme imposent-elles de lourdes contraintes aux États qui voudraient poursuivre efficacement les auteurs d'actes de terrorisme? Discutez.



Question d'évaluation

- Identifiez les limitations du champ d'application des instruments universels contre le terrorisme en ce qui concerne les différentes catégories de personnes (par exemple, les diplomates étrangers); les situations de paix et de conflit armé; la nature de l'infraction (transnationale ou nationale).



Lectures complémentaires

- Gozzi, Marie-Hélène. "À propos de la responsabilité des gouvernants, l'arrêt Kadhafi: la négation du droit pénal international", *Livre Noir: Recueil des contributions préparatoires au colloque terrorisme et responsabilité pénale internationale*. Paris: SOS Attentats, 2002.
- Halberstam, Malvina. "The evolution of the United Nations position on terrorism: from exempting national liberation movements to criminalizing terrorism wherever and by whomever committed", *Columbia Journal of Transnational Law*, vol. 41 (2008), p. 573 à 584.
- Lehto, Marja. "Terrorist crimes within the framework of international criminal law", in *Indirect Responsibility for Terrorist Acts: Redefinition of the Concept of Terrorism Beyond Violent Acts*. Leyde (Pays-Bas): Martinus Nijhoff Publishers, 2009, p. 49 à 97.
- Roberts, Adam. "Counter-terrorism, armed force and the laws of war", *Global Politics and Strategy*, vol. 44, n° 1 (2002), p. 7 à 32.
- Schmitt, Michael N. "Responding to transnational terrorism under the jus ad bellum: a normative framework", in *Essays on Law and War at the Fault Lines*. La Haye, T.M.C. Asser Press, 2011, p. 49 à 86.
- Stewart, David P. "The immunity of state officials under the UN Convention on Jurisdictional Immunities of States and Their Property", *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, vol. 44, n° 4 (octobre 2011), p. 1047 à 1071.
- Trapp, Kimberley N. *State Responsibility for International Terrorism*. Oxford: Oxford University Press, 2011.



Documents de référence

- Déclaration sur les mesures visant à éliminer le terrorisme international (résolution 49/60 de l'Assemblée générale, annexe)
- Conventions de Genève du 12 août 1949 et Protocoles additionnels de 1977 (droit humanitaire international)
- Convention de Vienne sur les relations diplomatiques
- Convention de Vienne sur les relations consulaires
- Convention des Nations Unies sur les immunités juridictionnelles des États et de leurs biens

2.2.2.2. Obligation d'incriminer

Une composante clef de la plupart des instruments universels contre le terrorisme est l'obligation pour les États parties d'introduire certaines infractions pénales dans leur droit interne. Les dispositions qui créent l'infraction contiennent un certain nombre de traits communs, qui peuvent être résumés comme suit:

- Chaque infraction pénale est définie en fonction de son objectif et de ses éléments constitutifs (*actus reus*) (par exemple, causer la destruction, poser des explosifs, s'emparer d'un aéronef ou d'un navire, etc.). Dans certains cas, un autre élément constitutif de l'infraction est la constitution d'un danger, qu'elle ait été intentionnelle ou non. Ainsi, les actes de violence commis à bord d'un aéronef ne sont pas tous couverts par la Convention pour la répression d'actes illicites dirigés contre la sécurité de l'aviation civile; elle ne concerne que ceux qui sont de nature à compromettre la sécurité;
- L'élément subjectif et intentionnel (*mens rea*) inclus dans les dispositions qui créent l'infraction nécessite que l'infraction soit commise "délibérément ou intentionnellement". Ce dol général va souvent de pair avec un dol "spécial" (par exemple, l'intention supplémentaire de l'auteur de causer la mort ou des dommages corporels graves);
- L'obligation d'incriminer s'étend à la tentative et à la complicité;
- La Convention internationale pour la répression des attentats terroristes à l'explosif et les instruments ultérieurs énoncent des obligations d'incriminer supplémentaires, qui traitent de la contribution à la commission des infractions par un groupe de personnes agissant de concert;
- Aucune convention ne définit la nature et le quantum des peines encourues, car les instruments se bornent à prescrire l'établissement de sanctions appropriées qui tiennent compte de la gravité des infractions en question.

Les actes terroristes se distinguent-ils par un dol spécial?

Les termes “terrorisme” et “terroriste” n’apparaissent dans aucune des dispositions qui créent les infractions. Au lieu de cela, certaines imposent pour que l’infraction soit constituée l’existence d’un élément intentionnel supplémentaire qui consiste à viser à intimider une population ou à contraindre un gouvernement ou une entité à accomplir ou à s’abstenir d’accomplir un acte quelconque. Les instruments qui prévoient ce dol spécial sont la Convention internationale contre la prise d’otages, le Protocole de 2005 relatif au Protocole pour la répression d’actes illicites contre la sécurité des plates-formes fixes situées sur le plateau continental et la Convention sur la répression des actes illicites dirigés contre l’aviation civile internationale (cette dernière convention n’est pas encore en vigueur).

Les décideurs et les rédacteurs de textes législatifs qui s’emploient à mettre en œuvre les instruments universels contre le terrorisme doivent tenir compte d’un certain nombre de questions, notamment les suivantes:

- Aucun instrument universel ne définit les “actes de terrorisme” aux fins de l’incrimination. Même la résolution 1373 (2001) du Conseil de Sécurité ne contient pas une telle définition. En conséquence, c’est à chaque État qu’il revient de décider d’incriminer ou non les actes de terrorisme et si oui, comment, conformément aux autres engagements pertinents pris aux niveaux international et régional. Cela est sans préjudice de l’obligation pour chaque État d’incriminer expressément les types de comportement énoncés dans les instruments universels contre le terrorisme auxquels il est partie;
- Si un État décide d’incriminer des actes de terrorisme, il doit veiller tout particulièrement à utiliser dans ses textes législatifs des formulations suffisamment précises et sans ambiguïté pour satisfaire aux exigences rédactionnelles du droit pénal, notamment s’agissant de considérations relatives aux droits de l’homme;
- Les États qui décident d’incriminer les actes de terrorisme trouveront dans les dispositions législatives modèles en matière de lutte contre le terrorisme de l’ONUDC des lignes directrices rédactionnelles et diverses variantes qui s’inspirent des descriptions figurant dans différents textes de l’ONU et instruments juridiques régionaux.

De plus, certains instruments, tels que la Convention internationale pour la répression du financement du terrorisme et le Protocole de 2005 relatif à la Convention pour la répression d’actes illicites contre la sécurité de la navigation maritime (de même que les conventions les plus récentes dans le domaine de l’aviation civile), font obligation aux États parties d’établir la responsabilité des personnes morales situées sur leur territoire ou organisées en vertu de leur législation lorsqu’une personne responsable de la direction ou du contrôle de cette personne morale a, *ès-qualités*, commis une infraction visée dans les deux instruments susmentionnés. Cette responsabilité est sans préjudice de celle des personnes qui ont commis les infractions.

De plus, en vertu des deux instruments susmentionnés, les États peuvent choisir si la responsabilité des personnes morales doit être considérée comme pénale, civile ou administrative. En l’absence de législation nationale sur la responsabilité des personnes morales et si un État souhaite que cette responsabilité soit pénale, il doit adopter des dispositions expresses dans ce sens. En outre, le fait de prévoir des sanctions civiles ou administratives peut nécessiter la modification d’autres lois, en particulier celles relatives aux sociétés ou aux banques.



Étude de cas^a

“Un philanthrope douteux”

Information préalable

Supposons que Bluelandia soit un État partie à tous les instruments universels contre le terrorisme et qu’il ait dûment incorporé ses obligations internationales dans sa législation interne.

1. Un attentat à la bombe est perpétré dans un supermarché au Bluelandia, qui fait de nombreux morts. L’enquête révèle que l’argent utilisé pour acheter les explosifs a été retiré d’un compte en banque au nom de la Prosperity Foundation, une organisation non gouvernementale se consacrant officiellement à des projets de réduction de la pauvreté mais ayant un passé trouble. M. Filz, un riche philanthrope, avait effectué un virement électronique sur ce compte bancaire. Il admet avoir autorisé le don à la Prosperity Foundation, mais affirme que son intention était que l’argent parvienne aux pauvres, conformément aux buts officiels de la Fondation. Il soutient qu’en l’absence de toute intention criminelle, il devrait être dispensé du chef d’accusation de financement du terrorisme.

L’argument de M. Filz est-il acceptable? Si non, pourquoi?

2. La police découvre à la campagne, au Bluelandia, une cabane où sont entreposés des explosifs. Des éléments de preuve établissent un lien entre ces explosifs et M. Filz et la Prosperity Foundation. Ces explosifs étaient apparemment destinés à une attaque qui devait avoir lieu en même temps que celle perpétrée contre le supermarché, mais en fin de compte ils n’ont pas été utilisés. L’avocat de M. Filz soutient que, puisque les explosifs n’ont pas été utilisés et que personne n’a été blessé, le chef d’accusation de financement du terrorisme ne devrait en aucun cas être retenu contre son client.

L’argument de l’avocat est-il acceptable? Si non, pourquoi?

^aLes réponses à cette étude de cas figurent à l’annexe III.



Outils

Le *Guide pour l’incorporation législative et la mise en œuvre des instruments universels contre le terrorisme*, du Service de la prévention du terrorisme de l’ONUDC (disponible à l’adresse https://www.unodc.org/documents/terrorism/Publications/Guide_Legislative_Incorporation_Implementation/French.pdf), qui a pour objet de faciliter la tâche des organismes nationaux chargés de la mise en œuvre, traite de façon approfondie de l’incrimination des infractions visées par les traités dans le domaine de la lutte antiterroriste. Voir, en particulier la première partie sur les actes incriminés et la deuxième partie sur les mesures visant à assurer l’efficacité des incriminations. Le programme de formation juridique contre le terrorisme du Service de la prévention du terrorisme de l’ONUDC, plus précisément le module 4, intitulé “Les droits de l’homme et les réponses de la justice pénale au terrorisme”, et le module 5, intitulé “Infractions terroristes dans le domaine des transports (aviation civile et navigation maritime)” fournissent également des outils utiles pour l’incorporation législative et la mise en œuvre des instruments universels contre le terrorisme. Ces deux modules sont également accessibles sur le site Web de l’ONUDC.

En vue d’aider les États Membres à renforcer la protection des droits de l’homme dans le cadre de la lutte contre le terrorisme, en 2010, le Groupe de travail sur la promotion et la protection des droits de l’homme et de l’état de droit dans le contexte de la lutte antiterroriste, qui relève de l’Équipe spéciale de lutte contre le terrorisme, a publié deux guides de référence sur les droits de l’homme, l’un consacré à l’arrestation et à la fouille des personnes et l’autre aux infrastructures de sécurité. Des versions mises à jour ont été publiées en 2014. Ces guides ont pour objet d’aider

à comprendre comment les États Membres peuvent adopter des mesures conformes aux droits de l'homme dans un certain nombre de domaines de la lutte contre le terrorisme. Ils recensent également les questions essentielles qui se posent en matière de droits de l'homme dans ces domaines et soulignent les principes et normes pertinents relatifs à ces droits qui doivent être respectés.

Dans le même esprit, le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (HCDH) a élaboré une fiche d'information sur les droits de l'homme, le terrorisme et la lutte antiterroriste (disponible à l'adresse <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/Factsheet32FR.pdf>). Bien que cette fiche soit essentiellement conçue comme un outil pratique à l'usage des praticiens qui s'occupent des mesures de lutte antiterroriste en général, elle contient des lignes directrices qui indiquent comment définir les actes de terrorisme dans le respect des droits de l'homme (voir la section g du chapitre III sur le principe de la légalité et la définition du terrorisme).

Les dispositions législatives types contre le terrorisme élaborées par le Service de prévention du terrorisme de l'ONUDC offrent des exemples de formulation sur les obligations d'incriminer de tous les instruments universels contre le terrorisme. Voir en particulier le chapitre 2, qui examine les infractions, qu'il répartit en trois sections:

- Les infractions visées par les traités internationaux;
- Les actes de terrorisme et l'infraction sous forme de soutien;
- La tentative et la complicité.

La section 4 du chapitre 2 fournit des exemples de formulations relatives à la responsabilité des personnes morales.

L'ouvrage intitulé *Implementation Kits for the International Counter-Terrorism Conventions* (Outils de mise en œuvre des conventions internationales contre le terrorisme) élaboré par le Secrétariat du Commonwealth (disponible en anglais sur le site Web www.thecommonwealth.org) suit une autre approche. À la différence des dispositions législatives types contre le terrorisme élaborées par l'ONUDC, où sont regroupées dans un seul chapitre toutes les infractions énoncées dans les instruments contre le terrorisme, *Implementation Kits* propose des formules types correspondant à l'ensemble des prescriptions de chaque instrument. Il est possible que cette présentation soit mieux adaptée aux impératifs rédactionnels des pays de *common law*.

Les outils élaborés par l'ONUDC et le Secrétariat du Commonwealth couvrent l'éventail des infractions visées par les traités, mais les organisations internationales spécialisées s'intéressent plus particulièrement à certaines obligations d'incrimination: le Modèle de loi sur le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme (disponible à l'adresse https://www.imolin.org/pdf/imolin/MLawFrench_IMoLIN.pdf), élaboré conjointement par l'ONUDC et le Fonds monétaire international en 2005, aborde les obligations créées par la Convention internationale pour la répression du financement du terrorisme sous l'angle des obligations de l'État en matière de prévention du blanchiment d'argent et du financement du terrorisme.

De même, l'ouvrage intitulé *La répression du financement du terrorisme: Manuel d'aide à la rédaction des instruments législatifs*⁹ contient deux lois types dans son appendice, une à l'intention des pays de droit civil, l'autre des pays de *common law*.

L'OIAC a élaboré des dispositions pénales types (disponibles à l'adresse www.opcw.org) qui ne sont pas consacrées exclusivement à la lutte contre le terrorisme, mais qui donnent des exemples de formulations pouvant être utilisées pour incriminer les activités interdites par la Convention sur les armes chimiques. Ce document est utile pour les rédacteurs de textes législatifs qui souhaitent aborder la lutte contre le terrorisme dans la perspective des obligations liées aux armes de destruction massive.



On trouvera dans le module 6 de plus amples détails, des matériels de formation et des modèles concernant le chimioterrorisme et les armes de destruction massive en général.

On trouvera des extraits de législations nationales qui mettent en œuvre les obligations de fond énoncées par les différents instruments contre le terrorisme dans la section relative au droit pénal de fond de la partie consacrée aux ressources juridiques nationales dans les ressources juridiques électroniques de l'ONUUDC relatives au terrorisme international.

Les textes intégraux des lois pénales, également disponibles dans la base de données, permettent aux rédacteurs de textes législatifs de voir comment des pays appartenant à des traditions juridiques différentes de la leur ont choisi d'incorporer les infractions liées au terrorisme dans la structure d'ensemble de leur code pénal.

^aFonds monétaire international, Département juridique, *La répression du financement du terrorisme: Manuel d'aide à la rédaction des instruments législatifs* (Washington, 2003).



Activités

- Analysez les lois pénales et le Code pénal de votre pays. Repérez les dispositions qui, à votre avis, appliquent les obligations d'incrimination énoncées dans les instruments universels contre le terrorisme auxquels votre pays est partie. Votre pays est-il partie à une convention dont il n'a pas intégré les infractions pénales correspondantes? A-t-il déjà créé les infractions contenues dans un instrument qu'il n'a pas encore ratifié?
- Votre pays incrimine-t-il les actes de terrorisme? Comparez la structure de l'infraction de terrorisme (ses éléments matériel et intentionnel) avec le comportement décrit dans la Convention internationale pour la répression des attentats terroristes à l'explosif. Quel est le texte qui présente le champ d'application le plus large, et pourquoi?
- Compte tenu des traditions juridiques de votre pays et de la nécessité de rédiger des textes clairs, comment et où dans vos lois pénales/Code pénal proposeriez-vous d'incriminer les infractions énoncées dans les instruments contre le terrorisme que votre pays a ratifiés mais n'a pas encore appliqués?
- Les instruments contre le terrorisme énoncent de manière détaillée les éléments des divers types de comportement à incriminer, mais n'énoncent pas les peines applicables. Pour quelle raison, selon vous? Quels sont les avantages et les inconvénients de cette approche?
- Quel intérêt y a-t-il, le cas échéant, à tenir pour responsables les personnes morales alors que les personnes qui agissent au nom de ces personnes morales peuvent déjà être tenues pour pénalement responsables?
- Les instruments universels contre le terrorisme n'énoncent pas les peines applicables aux personnes morales. Quels types de peine pourraient être appliqués? Au besoin, faites référence à la législation de votre pays.



Questions d'évaluation

- Les 19 instruments universels contre le terrorisme contiennent-ils une définition de l'acte de terrorisme et l'obligation d'incriminer un tel acte? Discutez.
- Comment les instruments universels contre le terrorisme traitent-ils de la question des peines?
- L'intention de l'auteur de l'acte d'intimider une population ou de contraindre un gouvernement à accomplir ou à s'abstenir d'accomplir certains actes est-elle un élément essentiel des types de comportement énoncés dans les instruments universels contre le terrorisme?
- Quel est le rôle des motifs (idéologiques, religieux, politiques, etc.) dans la structure des infractions énoncées par les instruments universels contre le terrorisme?
- Les États parties aux instruments universels contre le terrorisme sont-ils dans l'obligation de tenir les personnes morales présentes sur leur territoire pénalement responsables de la commission des infractions énoncées dans lesdits instruments? D'autres formes de responsabilité sont-elles envisagées?
- Comment l'infraction de financement du terrorisme est-elle liée aux infractions énoncées dans les instruments contre le terrorisme?
- Pourquoi est-il nécessaire, du point de vue de la coopération internationale, d'incorporer fidèlement dans le droit pénal interne les infractions décrites dans les traités?
- Dans quelle mesure est-il tenu compte du terrorisme environnemental dans les types de comportement décrits dans les instruments universels?
- Analysez les dispositions des instruments qui créent des infractions et déterminez dans quelle mesure elles font obligation aux États d'incriminer la menace de commettre un acte de terrorisme.
- Comment les instruments universels contre le terrorisme traitent-ils les complices, les collaborateurs et les instigateurs, ainsi que les tentatives d'infraction?



Lectures complémentaires

- Cassese, Antonio. "Terrorism as an international crime", *Enforcing International Law Norms Against Terrorism*, Andrea Bianchi (dir.). Oxford: Hart Publishing, 2004, p. 213 à 226.
- De Jonge, Alice. "Transnational corporations and international law: bringing TNCs out of the accountability vacuum", *Critical Perspectives on International Business*, vol. 7, n° 1 (2011), p. 66 à 89.
- Gobert, James et Ana-Maria Pascal (dir.). *European Developments in Corporate Criminal Liability*. Oxon (Royaume-Uni): Routledge, 2011.
- Grozdanova, Romyana. "'Terrorism': too elusive a term for an international legal definition?", *Netherlands International Law Review*, vol. 61, n° 3 (décembre 2014), p. 305 à 334.
- Hodgson, Jacqueline S. et Victor Tadros. "The impossibility of defining terrorism", *New Criminal Law Review: An International and Interdisciplinary Journal*, vol. 16, n° 3 (2013), p. 494 à 526.
- Pieth, Mark. "Criminalizing the financing of terrorism", *Journal of International Criminal Justice*, vol. 4, n° 5 (2006), p. 1074 à 1086.
- Saul, Ben. *Defining Terrorism in International Law*. Oxford: Oxford University Press, 2008.

2.2.2.3. Instauration de motifs juridictionnels

Il ne saurait suffire que les États parties aux instruments universels contre le terrorisme incriminent les comportements qui y sont énoncés. Il faut également prendre les mesures nécessaires pour que les tribunaux nationaux puissent effectivement rendre un jugement dans ces affaires. Un des objectifs principaux des instruments universels contre le terrorisme est d'éviter que les auteurs principaux d'actes de terrorisme ou les organisateurs ou complices par aide échappent à la justice parce que les pays dans lesquels ils se trouvent se déclarent incompétents.

Les trois types de compétence qu'un État peut exercer

La compétence est le pouvoir dont dispose tout État pour prescrire et faire appliquer ses lois nationales. Ce pouvoir s'exerce sous trois formes, qui correspondent aux trois pouvoirs de l'État:

- La compétence législative (ou normative) est la compétence d'édicter des règles dans le champ d'application du droit interne;
- La compétence judiciaire est la capacité des tribunaux d'appliquer les lois internes;
- La compétence d'exécution est la capacité de l'État de faire appliquer ses lois. Contrairement aux deux autres compétences, elle ne peut normalement pas avoir de portée extraterritoriale;

Les instruments universels contre le terrorisme se réfèrent à la compétence judiciaire.

Lorsqu'une infraction couverte par les instruments est commise sur le territoire d'un État, il est clair, généralement, que cet État doit poursuivre l'auteur ou les auteurs. Ce type de compétence se fonde sur le principe de territorialité: les États, normalement, ne tolèrent pas que leur territoire soit utilisé à des fins criminelles ou terroristes. Ainsi, lorsque les instruments font obligation aux États parties d'établir leur compétence sur les infractions commises sur leur territoire, cette obligation coïncide avec ce que tous les États font déjà, dans la pratique.

En tant qu'extension du principe de territorialité, on attend en outre d'un État qu'il établisse sa compétence pour les infractions commises à bord des navires et des aéronefs qu'il a immatriculés.

Les instruments universels contre le terrorisme vont au-delà du principe de territorialité en faisant obligation aux États d'être en mesure de connaître de certaines infractions commises par leurs nationaux, quel que soit le lieu de l'infraction. Ce type de compétence est basé sur le principe de la personnalité active.

Des chefs de compétence extraterritoriaux supplémentaires sont désignés par des instruments particuliers. Ainsi, la Convention internationale contre la prise d'otages fait obligation aux États parties d'établir leur compétence pour les types de comportement décrits lorsque les infractions sont commises en vue de contraindre leur gouvernement à accomplir ou à s'abstenir d'accomplir un acte quelconque.

En outre, les instruments universels énoncent une variante du principe de l'universalité, souvent qualifiée de compétence quasi universelle, consacrée par le principe *aut dedere aut judicare*. En vertu de ce principe, chaque fois qu'il est demandé à un État d'extrader un

individu se trouvant sur son territoire, cet État doit soit le remettre à l'État requérant soit le traduire devant ses tribunaux. En raison de son caractère très particulier et de ses conséquences, le principe *aut dedere aut judicare* sera traité de manière plus approfondie dans la section ci-après.

Établir ou exercer la compétence?

Les instruments universels contre le terrorisme énoncent l'obligation pour les États parties d'établir leur compétence. Il convient de distinguer l'"établissement" de la compétence de l'"exercice" effectif de celle-ci. En vertu des instruments, les États parties doivent faire en sorte que leur système judiciaire soit en mesure de connaître de certaines infractions commises dans certaines circonstances (sur la base du lieu de commission, de la nationalité de l'auteur, etc.), que cela aboutisse ou non effectivement à l'engagement de poursuites ou à la conduite d'un procès. Une situation classique dans laquelle il est impossible d'exercer concrètement la compétence est celle où les actes ont été commis par des diplomates ou des agents de l'État.

En vertu des instruments universels contre le terrorisme, les chefs de compétence énoncés ci-dessus (la territorialité, la personnalité active et la compétence quasi universelle, ou le principe *aut dedere aut judicare*) sont obligatoires. Cela signifie que les États parties sont tenus de les incorporer dans leur législation interne. Les instruments énoncent également un certain nombre de chefs de compétence facultatifs, tels que le "principe de personnalité passive" en vertu duquel certains États établissent leur compétence pour des infractions commises à l'étranger contre l'un de leurs nationaux.

Alors que les instruments universels contre le terrorisme cherchent à éliminer les sanctuaires offerts aux terroristes en étendant la capacité des États parties d'exercer leur compétence sur la base d'un certain nombre de chefs de compétence extraterritoriaux, cela peut conduire à une surabondance d'États parties qui affirment qu'ils sont compétents pour poursuivre les mêmes faits. Cette situation peut donner lieu à un conflit positif de compétence. Ils ne prévoient pas un mécanisme juridiquement contraignant pour régler ce type de situation, mais certains instruments, tels que la Convention internationale pour la répression du financement du terrorisme, encouragent les États parties à coordonner leur action en vue de déterminer quel État exercera sa compétence dans la pratique. Ce type de disposition vise à offrir un cadre général pour la coopération, laissant aux États parties une grande marge de manœuvre.

Quel tribunal de chaque État partie doit être compétent pour juger les actes de terrorisme?

Les instruments universels contre le terrorisme ne prévoient pas quel tribunal ou quels tribunaux dans un État donné sont compétents pour connaître des actes de terrorisme. Ils laissent à chaque État le soin de décider en la matière. Ainsi, certains États peuvent souhaiter centraliser le traitement des infractions liées au terrorisme tandis que d'autres peuvent suivre les critères ordinaires pour la répartition des affaires pénales entre leurs tribunaux. Ces décisions sont entièrement basées sur des considérations internes et les politiques et procédures pénales.



Outils

Le *Guide législatif pour le régime juridique universel contre le terrorisme*^a consacre un chapitre entier aux dispositions sur la compétence qui figurent dans les instruments universels contre le terrorisme.

De même, le *Guide pour l'incorporation législative et la mise en œuvre des instruments universels contre le terrorisme* du Service de la prévention du terrorisme de l'ONU DC offre une vue d'ensemble des divers chefs de compétence et les accompagne d'illustrations concrètes prises dans les législations nationales.

Les dispositions législatives types contre le terrorisme de l'ONU DC offrent des suggestions rédactionnelles en énumérant tous les chefs de compétence à l'article 26 du chapitre 3.

On trouvera sur le site Web de l'ONU DC sur les ressources juridiques électroniques relatives au terrorisme international, dans la section consacrée aux ressources juridiques nationales, des extraits de codes pénaux et d'autres lois pénales de plusieurs pays sur la question de la compétence.

^aPublication des Nations Unies, numéro de vente: F08.V9.



Activités

- Notez les dispositions relatives à la compétence en vigueur dans votre pays en matière d'infractions liées au terrorisme. Représentent-elles l'ensemble de l'éventail des chefs de compétence prévus dans les instruments universels contre le terrorisme? Vont-elles au-delà des obligations énoncées dans ces instruments?
- Avez-vous à l'esprit des affaires dans lesquelles les tribunaux de votre pays ont fait valoir leur compétence pour des infractions liées au terrorisme ou d'autres infractions graves qui ont été commises à l'étranger? Sur quels chefs la compétence s'est-elle exercée?
- Identifiez les critères pouvant servir à régler un conflit positif de compétence entre deux ou plusieurs pays.



Questions d'évaluation

- Les instruments universels contre le terrorisme font obligation aux États parties d'instaurer certains chefs de compétence. En quoi cela diffère-t-il de l'exercice de la compétence?
- Quelle est la différence entre chefs de compétence obligatoires et facultatifs? Donnez des exemples.
- Les instruments universels contre le terrorisme prévoient-ils une sorte de compétence extraterritoriale? Si oui, qu'est-ce que cela signifie?
- Qu'est-ce qu'un conflit positif de compétence? Quelles orientations la Convention internationale pour la répression du financement du terrorisme donne-t-elle en la matière?
- Est-ce que les instruments universels contre le terrorisme exigent que des tribunaux nationaux spéciaux soient chargés de juger les personnes soupçonnées de terrorisme?
- Un État partie à une convention contre le terrorisme a-t-il le droit d'instaurer des chefs de compétence qui ne sont pas prévus dans cette convention?
- Que disent les instruments universels contre le terrorisme concernant les comportements criminels à bord des navires et des aéronefs? Les États parties peuvent-ils poursuivre les auteurs d'infractions qui ont été commises à bord de navires battant leur pavillon même si les navires en question se trouvent dans les eaux d'un autre État partie?



Lectures complémentaires

- Chehtman, Alejandro. "Terrorism and the conceptual divide between international and transnational criminal law", in *Legal Responses to Transnational and International Crimes: Towards an Integrative Approach*, Harmen Van der Wilt et Christophe Paulussen (dir.), Edward Elgar (à paraître).
- Kolb, Robert. "The exercise of criminal jurisdiction over international terrorists", in *Enforcing International Law Norms Against Terrorism*, Andrea Bianchi (dir.). Oxford: Hart Publishing, 2004, p. 227 à 282.
- Saiful, Karim. Prosecution of maritime terrorists: the role of national courts in ensuring accountability. Présentation à la vingt et unième conférence annuelle de la Australian and New Zealand Society of International Law. Canberra (Australie): juillet 2013.

2.2.2.4. Aut dedere aut judicare (*Obligation d'extrader ou de poursuivre*)

Une règle fondamentale de coopération internationale que l'on trouve dans de nombreux instruments de justice pénale, notamment les instruments contre le terrorisme, est l'obligation d'extrader ou de poursuivre, également connue sous la locution latine *aut dedere aut judicare*.

Ainsi qu'il est dit dans la Convention internationale pour la répression des attentats terroristes à l'explosif (d'autres instruments reprennent des formules identiques ou très proches), un État partie qui n'extrade pas une personne vers un État partie qui le demande:

"[...] est tenu [...] 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".

Le principe *aut dedere aut judicare* dans les résolutions du Conseil de sécurité

La résolution 1373 (2001) du Conseil de sécurité est généralement interprétée comme incorporant le principe *aut dedere aut judicare* dans l'alinéa e de son paragraphe 2, qui fait obligation aux États de "veiller à ce que toutes personnes qui participent au financement, à l'organisation, à la préparation ou à la perpétration d'actes de terrorisme ou qui y apportent un appui soient traduites en justice".

Ce principe est aussi reconnu indirectement en vertu de l'alinéa d de son paragraphe 3, qui appelle les États à "devenir dès que possible parties aux conventions et protocoles internationaux relatifs au terrorisme".

Des résolutions ultérieures du Conseil de sécurité sont plus explicites. En particulier, les résolutions 1456 (2003), 1566 (2004) du Conseil de sécurité précisent que l'obligation de traduire les terroristes en justice sera exécutée conformément au principe *aut dedere aut judicare*. De plus, la résolution 2322 (2016) du Conseil, qui traite de la justice pénale dans le domaine du terrorisme, invite instamment les États à suivre ce principe.

La portée de ce principe est plus facile à saisir si on en sépare les différents constituants:

- a) **Une décision de ne pas extraditer.** C'est le préalable qui déclenche l'obligation pour l'État partie de soumettre l'affaire à ses juridictions nationales pour l'exercice de l'action pénale au niveau national;
- b) **Soumission de l'affaire pour l'exercice de l'action pénale.** L'obligation de poursuivre ne signifie pas qu'une allégation dont il a été établi, après une enquête préliminaire, qu'elle n'était pas fondée, doit être soumise au tribunal. Le droit constitutionnel et les règles de fond et de procédure en vigueur dans le pays concerné déterminent dans quelle mesure l'action pénale doit suivre son cours;
- c) **Sans aucune exception.** Cette condition peut être interprétée de différentes manières. On peut l'entendre comme écartant la traditionnelle exception d'ordre public face à la coopération internationale. Aux termes de cette exception, un État ne se verrait pas tenu de coopérer dans une affaire qui saperait sa tranquillité intérieure en causant des troubles publics ou en troublant la morale publique. Dans le contexte du terrorisme, cela peut être équivalent 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 fait droit à la demande d'extradition. De même, la formule utilisée semble être un rejet implicite de l'exception pour infraction à motivation politique;
- d) **Prise de la décision dans les mêmes conditions que pour toute autre infraction de caractère grave.** Tout en permettant aux États de décider de l'opportunité des poursuites et donc de ne pas poursuivre dans des situations particulières, les instruments contre le terrorisme énoncent clairement que ce pouvoir discrétionnaire doit s'exercer comme pour toute autre infraction de caractère grave, conformément à la législation de l'État. En d'autres termes, les procureurs du pays sont tenus de traiter ces infractions appliquant les mêmes critères qu'ils appliquent généralement aux autres infractions graves. Dans la pratique, cela réduit les possibilités pour les procureurs de décider de ne pas poursuivre.

Étant donné que l'application du principe *aut dedere aut judicare* est étroitement liée à une décision des autorités des États de ne pas extraditer, ce principe est également couvert par le module 3 (coopération internationale).

Problèmes que pose la mise en application du principe *aut dedere aut judicare*

L'application concrète du principe *aut dedere aut judicare* présente un certain nombre de difficultés. Ainsi, dans la plupart des cas, un État qui décide de poursuivre au lieu d'extrader ne disposera pas des éléments de preuve indispensables, car l'infraction a été commise en dehors de son territoire. C'est une des raisons pour lesquelles il peut être très difficile pour un État de tirer pleinement parti de la mise en œuvre du principe *aut dedere aut judicare* en l'absence de voies d'entraide judiciaire fluides avec les États où se trouvent la plupart des éléments de preuve.

Des difficultés politiques peuvent se poser dans d'autres circonstances. Ainsi, l'État qui a vu sa demande d'extradition rejetée pour des motifs tenant aux droits de l'homme peut ne pas souhaiter contribuer (en communiquant des éléments de preuve, en envoyant des témoins, etc.) aux poursuites engagées dans l'État qui a rejeté sa demande.

Malgré ces obstacles, notamment, le principe *aut dedere aut judicare*, un des principes fondamentaux des instruments universels contre le terrorisme, peut être l'un des mécanismes judiciaires présentant le plus grand intérêt pour la coopération internationale.



Étude de cas

Examinez le scénario à la lumière de la Convention internationale pour la répression des attentats terroristes à l'explosif. (Tous les États concernés sont parties à la Convention.)

M. X fait exploser un engin explosif dans un lieu public dans l'État A. Lui-même et les victimes ont la nationalité de l'État B. Après l'attentat, M. X s'enfuit dans l'État C.

Dans ce scénario, il est possible de faire valoir que l'État C n'a aucun intérêt apparent à poursuivre M. X, car ni lui ni les victimes ne sont des ressortissants de cet État. M. X est simplement présent sur son territoire, peut-être sans aucune intention d'y rester.

Finalement, M. X peut trouver refuge dans l'État C, pour la simple raison que l'État C n'a pas de motif particulier à le poursuivre. Les États n'ont habituellement pas la capacité de poursuivre des infractions qui ont été commises en dehors de leur territoire, sauf si l'infraction porte atteinte à leurs intérêts. Les États A et B peuvent établir leur compétence sur la base des principes de territorialité et de la personnalité active (et celui de la personnalité passive si les pays en font usage), mais ils ne peuvent récupérer M. X afin de le poursuivre.

C'est exactement face à des scénarios de ce genre que les instruments universels contre le terrorisme cherchent à combler les lacunes dans les lois internes existantes, au moyen de l'application du principe *aut dedere aut judicare*. En admettant que l'État A ait demandé l'extradition de M. X, l'État C serait dans l'obligation soit de l'extrader soit de soumettre l'affaire à ses juridictions nationales pour l'exercice de l'action pénale.



Outils

Le *Guide législatif pour le régime juridique universel contre le terrorisme*^a et le *Guide pour l'incorporation législative et la mise en œuvre des instruments universels contre le terrorisme* élaboré par le Service de la prévention du terrorisme de l'ONUDC (disponibles à l'adresse www.unodc.org) donnent une vue d'ensemble du principe *aut dedere aut judicare*.

Le Recueil de cas sur les affaires de terrorisme (disponible à l'adresse http://www.unodc.org/documents/terrorism/Publications/Digest_of_Terrorist_Cases/French.pdf) examine les implications du principe *aut dedere aut judicare* dans le contexte des affaires Mohammed Hamadei et Lockerbie.

La même obligation est analysée dans le cadre plus large des systèmes de justice pénale et du rôle des magistrats du parquet dans l'ouvrage *Manuel sur le rôle de la justice pénale dans la lutte contre le terrorisme* élaboré par le Service de la prévention du terrorisme de l'ONUDC et disponible à l'adresse https://www.unodc.org/documents/terrorism/Publications/Handbook_Criminal_Justice_Responses/French.pdf^b.

Les dispositions législatives types contre le terrorisme du Service de la prévention du terrorisme de l'ONUDC offrent des propositions rédactionnelles pertinentes (accompagnées de commentaires) à l'article 55 sur l'obligation de traduire en justice ou d'extrader.

^aPublication des Nations Unies, numéro de vente: F08.V9.

^bPublication des Nations Unies, numéro de vente: F09.IV.2.



Activités

- La législation pénale de votre pays tient-elle compte du principe *aut dedere aut judicare*? De quelle façon? À quelles infractions s'applique-t-il?

- À votre avis, quelles sont les conditions préalables et conditions de base qui doivent être en place pour que le principe *aut dedere aut judicare* soit appliqué efficacement?
- Le principe *aut dedere aut judicare* est énoncé dans divers instruments internationaux autres que les instruments universels contre le terrorisme. Pourriez-vous en citer certains et comparer les formulations et terminologies adoptées?



Questions d'évaluation

- Quel objectif global de justice pénale le principe *aut dedere aut judicare*, tel qu'énoncé dans les instruments universels contre le terrorisme, cherche-t-il à atteindre?
- Décrivez les mesures que doit prendre un État partie à la Convention internationale pour la répression des attentats terroristes à l'explosif s'il refuse d'extrader vers un autre État partie l'auteur présumé d'une infraction énoncée dans ladite Convention.
- Le principe *aut dedere aut judicare* est-il compatible avec le principe de l'opportunité des poursuites qui est appliqué dans de nombreux pays? Expliquez.
- Soulignez les similitudes et les différences entre le principe *aut dedere aut judicare* et le principe de compétence universelle.
- Comparez le principe *aut dedere aut judicare* tel qu'énoncé dans les instruments universels contre le terrorisme et à l'article 16 de la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée^a. Quelles sont les différences, le cas échéant?

^aNations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 2225, n° 39574..



Lectures complémentaires

- Betti, Stefano. "The duty to bring terrorists to justice and discretionary prosecution", *Journal of International Criminal Justice*, vol. 4, n° 5 (2006), p. 1104 à 1116.
- Kelly, Michael J. "Cheating justice by cheating death: the doctrinal collision for prosecuting foreign terrorists – passage of *aut dedere aut judicare* into customary law and refusal to extradite based on the death penalty", *Arizona Journal of International and Comparative Law*, vol. 20, n° 3 (2003), p. 491 à 532.
- Mitchell, Claire. *Aut Dedere, aut Judicare: The Extradite or Prosecute Clause in International Law*. Genève: Graduate Institute Publications, 2009.
- Plachta, Michael. "The Lockerbie Case: the role of the Security Council in enforcing the principle *aut dedere aut judicare*", *European Journal of International Law*, vol. 12, n° 1 (2001), p. 125 à 140.
- Syed, Sophie G. "Sovereign immunity and *jus cogens*: is there a terrorism exception for conduct-based immunity?", *Columbia Journal of Law and Social Problems*, vol. 49, n° 2 (2015), p. 251 à 293.



Documents de référence

- Résolution 1456 (2003) du Conseil de sécurité
- Résolution 1566 (2004) du Conseil de sécurité
- Résolution 2322 (2016) du Conseil de sécurité

2.2.2.5. Mécanismes de coopération internationale

Dans une large mesure, la dimension transnationale du terrorisme découle du caractère de plus en plus interdépendant des économies nationales. Par ailleurs, durant les deux dernières décennies, les réseaux terroristes mondiaux ont tiré parti des nouvelles technologies de l'information et des communications pour étendre de façon spectaculaire leur champ opérationnel sur le plan géographique et radicaliser et recruter de nouveaux éléments aux quatre coins du monde. Dans ce contexte, la coopération interétatique pour prévenir et réprimer les actes de terrorisme revêt une importance capitale. La capacité des États de se prêter mutuellement une assistance rapide et efficace n'est plus simplement une possibilité recommandée, mais une condition *sine qua non* pour combattre les menaces terroristes.

Conseil de sécurité et coopération judiciaire internationale

À plusieurs occasions et pour la première fois dans la résolution 1373 (2001), le Conseil de sécurité a souligné combien il importait que les États Membres renforcent leurs dispositifs de coopération judiciaire contre le terrorisme. Toutefois, ce n'est qu'en 2016 qu'il a décidé de consacrer la quasi-totalité d'un instrument à cette question. Dans sa résolution 2322 (2016), il a non seulement réitéré l'appel lancé aux États Membres de renforcer la coopération par les voies traditionnelles et rappelé qu'ils devaient se prêter mutuellement la plus grande assistance mais il a aussi prévu une série de mesures que les résolutions antérieures n'avaient pas expressément mentionnées, notamment les suivantes:

- Envisager la possibilité d'autoriser, par des lois et mécanismes appropriés, le transfert de procédures pénales, le cas échéant, dans les affaires liées au terrorisme;
- Améliorer la coopération en vue d'empêcher que les terroristes ne tirent profit d'activités de la criminalité transnationale organisée, de mener des enquêtes et de renforcer les moyens d'engager des poursuites contre les terroristes et leurs complices au sein des groupes criminels organisés transnationaux;
- Désigner des autorités centrales ou autres autorités de justice pénale pour l'entraide judiciaire et l'extradition et veiller à ce qu'elles soient dotées de ressources suffisantes, d'une bonne formation et de la compétence juridique nécessaire, en particulier pour les infractions liées au terrorisme;
- Envisager de revoir les lois et les mécanismes nationaux d'entraide judiciaire relatifs au terrorisme et de les mettre à jour, selon que de besoin, afin de les rendre plus efficaces, en particulier face à la forte augmentation des demandes de données numériques;
- Prendre des mesures, le cas échéant, pour mettre à jour les pratiques actuelles d'entraide judiciaire concernant les actes de terrorisme, y compris en envisageant, au besoin, de recourir au transfert électronique des demandes pour accélérer les procédures entre autorités centrales ou, le cas échéant, entre d'autres autorités compétentes de justice pénale dans le plein respect des obligations conventionnelles en vigueur.

Les instruments universels contre le terrorisme prévoient des outils et des mécanismes judiciaires essentiels qui permettent aux autorités nationales de conduire des enquêtes transfrontières efficaces et fassent en sorte qu'il n'y ait pas de refuge pour les personnes soupçonnées de terrorisme. Compte tenu du caractère mondial de la menace terroriste, il ne suffit plus d'y faire face uniquement au moyen d'accords de coopération bilatéraux et/ou régionaux. Les instruments universels offrent aux États parties une série de fondements juridiques aux fins de la coopération qui ne sont pas limités par des frontières géographiques.

Il convient de noter que les instruments se concentrent sur la coopération internationale du point de vue de la justice pénale, c'est-à-dire qu'ils visent à faciliter le déroulement de la procédure pénale dans les affaires contenant des éléments transnationaux. Cela ne comprend pas d'autres formes de coopération ayant trait à la lutte contre le terrorisme, telles que l'échange d'informations pour protéger la sécurité nationale et pour déterminer les voies empruntées par la criminalité et les tendances criminelles, ainsi que l'ampleur et la nature des organisations criminelles et terroristes.

Parmi les diverses formes de coopération internationale en matière pénale, les instruments universels contre le terrorisme se concentrent sur l'extradition et l'entraide judiciaire.



Les aspects complexes des mécanismes d'extradition et d'entraide judiciaire, ainsi que leurs implications juridiques et pratiques, sont examinés dans le module 3. On y trouve aussi une analyse en profondeur de la question et des matériels de formation complémentaires.

Mise en place d'un cadre juridique national sur l'extradition et l'entraide judiciaire

Dans le domaine de l'extradition et de l'entraide judiciaire, les instruments universels contre le terrorisme contiennent à la fois des prescriptions d'ordre général et des obligations détaillées. Parmi les prescriptions d'ordre général, il faut citer celle qui impose aux États parties de s'accorder l'entraide judiciaire la plus large possible pour toute enquête ou procédure pénale ou procédure d'extradition (article 12 de la Convention internationale pour la répression du financement du terrorisme). En vertu des obligations plus détaillées, les États ne peuvent invoquer la nature politique de l'infraction pour rejeter une demande d'extradition et doivent exécuter les requêtes étrangères de transmission d'informations bancaires, indépendamment des lois relatives au secret bancaire existant dans l'État requis.

Bien que, en théorie, certains États puissent directement appliquer le texte des instruments qu'ils ont ratifiés sans avoir adopté une loi expresse à cette fin, en pratique, il est difficile pour nombre d'États de se conformer aux prescriptions de ces instruments si un cadre juridique général applicable à l'octroi et à l'obtention de la coopération internationale n'est pas en place au niveau interne. Un cadre de ce type doit permettre aux autorités nationales de mener des activités de coopération internationale pour les infractions pénales en général et pas seulement pour les crimes liés au terrorisme.

Il n'existe pas de liste définitive des conditions préalables prévues par la loi auxquelles un État doit satisfaire pour recourir aux mécanismes d'extradition et d'entraide judiciaire existants. Toutefois, on trouvera ci-après quelques exemples d'options et de questions que les autorités nationales souhaiteront peut-être envisager lors de l'adoption de normes de base dans les domaines de l'extradition et de l'entraide judiciaire:

- S'agissant du champ d'application d'un cadre juridique national traitant de la coopération internationale, est-il plus approprié d'adopter une loi d'application générale ou une loi qui vise les infractions liées au terrorisme?
- Quelle autorité sera chargée de recevoir et de traiter une demande d'extradition ou d'entraide judiciaire?

- Quels sont les droits et les garanties des personnes visées par une demande d'extradition? Par exemple, la personne réclamée peut-elle former un recours contre la décision de la remettre? De quelle façon et dans quel délai? Des lignes directrices clefs sont énoncées par les instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme et la jurisprudence connexe, tels que le Pacte international relatif aux droits civils et politiques.
- En recueillant les éléments de preuve au nom d'un État étranger, dans quelle mesure est-il possible de respecter les règles de procédure de cet État? Cela est important, compte tenu du fait que certains éléments de preuve peuvent ne pas être admissibles dans le cadre de la procédure pénale de l'État requérant s'ils n'ont pas été recueillis selon certaines modalités.

Les instruments universels contre le terrorisme comportent des dispositions clefs relatives à l'extradition, notamment:

- Les infractions créées dans les instruments universels contre le terrorisme sont réputées incluses comme infractions donnant lieu à extradition dans tout traité d'extradition existant entre des États parties;
- Les États Parties s'engagent à inclure les infractions décrites dans ces instruments au nombre des infractions qui justifient l'extradition dans tout traité d'extradition futur;
- Les États parties sont tenus de considérer que les infractions créées dans les instruments universels contre le terrorisme donnent lieu à extradition;
- Les États parties qui habituellement assujettissent l'extradition à l'existence d'un traité peuvent, à leur discrétion, utiliser l'instrument universel comme fondement juridique;
- Tous les traités ou accords d'extradition conclus entre des États parties à un même instrument universel sont "réputés être modifiés" dans la mesure où ils sont incompatibles avec cet instrument universel. Cette disposition figure dans la Convention internationale pour la répression des attentats terroristes à l'explosif, la Convention internationale pour la répression du financement du terrorisme et la Convention internationale pour la répression des actes de terrorisme nucléaire;
- Il est interdit aux États parties de rejeter la demande d'extradition d'un autre État partie (relative à toute infraction prévue par une convention) au motif qu'elle concerne une infraction politique, une infraction connexe à une telle infraction ou une infraction inspirée par des mobiles politiques.

S'agissant de l'entraide judiciaire:

- Les instruments universels contre le terrorisme doivent être considérés comme une base juridique valable pour accorder l'entraide judiciaire la plus large possible pour toute enquête ou procédure pénale ou procédure d'extradition, y compris l'aide pour recueillir les éléments de preuve nécessaires aux fins de ces procédures;
- Il est interdit aux États parties de rejeter la demande d'entraide judiciaire d'un autre État partie au motif qu'elle concerne une infraction politique, une infraction connexe à une telle infraction ou une infraction inspirée par des mobiles politiques.

La clause antidiscrimination

En vertu des instruments universels contre le terrorisme, si une personne est poursuivie ou punie en raison de ses opinions politiques ou si sa situation risque d'être aggravée pour cette raison, les dispositions relatives à la non-discrimination permettent de rejeter la demande d'extradition ou d'entraide judiciaire. L'État requis est alors libre de traiter cette personne selon ce qui est prévu par son droit interne et par les éléments de preuve disponibles.

Les traités établissent le principe de non-discrimination de la manière suivante:

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.



Étude de cas

Les "Guerriers invincibles"

Informations préliminaires

- Sauf indication contraire, il est supposé que le Bluelandia et le Pinklandia sont des États parties aux instruments universels contre le terrorisme.
- Aux fins de la présente étude de cas, il est supposé que le Bluelandia et le Pinklandia ont dûment incorporé les dispositions des instruments universels contre le terrorisme dans leur système juridique interne.
- La présente étude de cas a été élaborée afin de stimuler la réflexion d'experts juridiques sur les scénarios susceptibles d'apparaître dans la pratique de la coopération internationale. Les réponses fournies (voir annexe) ne sont pas les uniques solutions possibles, mais elles mettent en avant les mécanismes et les outils concrets que prévoient les instruments universels contre le terrorisme.

Historique

Tom est le chef d'un groupe terroriste international connu sous le nom de "Guerriers invincibles", qui vise à déstabiliser les institutions politiques de divers pays. Il a commis un attentat à la bombe contre un jardin d'enfants au Bluelandia, tuant 30 enfants, parmi lesquels des enfants de diplomates.

Après l'attentat, Tom a réussi à s'enfuir du Bluelandia et a trouvé refuge au Pinklandia, un État voisin.

Extradition: la base juridique

Le Bluelandia a demandé sans tarder au Pinklandia d'arrêter et d'extrader Tom, sur la base de la Convention internationale pour la répression des attentats terroristes à l'explosif.

1. Le Bluelandia et le Pinklandia ne sont liés par aucun traité d'extradition. Or, les lois du Pinklandia empêchent l'extradition d'une personne en l'absence d'un traité d'extradition spécifique.

Le Pinklandia doit-il refuser d'extrader Tom vers le Bluelandia?

2. Un ancien traité d'extradition bilatéral lie le Bluelandia et le Pinklandia. Cependant, dans un échange de notes diplomatiques, le Pinklandia prévoit que Tom ne sera pas extradé parce que l'infraction n'est pas visée dans la liste des infractions donnant lieu à extradition qui est annexée au traité d'extradition en question.

Est-il vraiment impossible de se fonder sur l'ancien traité d'extradition pour demander l'extradition?

3. Le Pinklandia n'est partie à aucune convention multilatérale en matière pénale et n'est lié au Bluelandia par aucun traité d'extradition. De plus, il ne dispose d'aucune loi régissant les conditions et la procédure relatives à l'extradition de l'auteur présumé d'une infraction vers un pays tiers.

Le Bluelandia doit-il abandonner tout espoir d'obtenir la remise de Tom?

Extradition: l'infraction politique

4. Le Bluelandia demande au Pinklandia d'extrader Tom sur la base de la Convention internationale pour la répression des attentats terroristes à l'explosif. Au cours de l'audience d'extradition, l'avocat de Tom soutient que les Guerriers invincibles agissent avec le noble objectif de libérer le Bluelandia d'une dictature oppressive et sanglante. En conséquence, l'infraction pour laquelle l'extradition de Tom est demandée est de nature politique, puisqu'elle a été commise dans le but de contraindre les oligarques du Bluelandia à ouvrir la voie à des élections régulières et démocratiques.

Comment les autorités du Pinklandia devraient-elles concilier la nécessité d'extrader Tom et la prise en considération de ce "noble" but?

5. Étant donné que certaines victimes de l'attentat perpétré au jardin d'enfants sont des enfants de personnes qui sont protégées en vertu de leur statut diplomatique, la demande d'extradition formulée par le Bluelandia auprès du Pinklandia est fondée sur la Convention sur la prévention et la répression des infractions contre les personnes jouissant d'une protection internationale, y compris les agents diplomatiques (ratifiée par les deux États). Toutefois, la Convention ne traite pas de la question de "l'infraction politique".

Les autorités du Pinklandia doivent-elles refuser d'extrader Tom?

Entraide judiciaire: double incrimination et admissibilité des éléments de preuve

6. En l'absence de demande d'extradition de la part du Bluelandia, les autorités du Pinklandia décident d'enquêter elles-mêmes sur l'affaire. Le ministère public constate qu'il lui faut obtenir les conseils techniques d'un expert en explosifs qui vit au Jollylandia et fait une demande en ce sens auprès du Jollylandia.

Les autorités du Jollylandia refusent d'accueillir cette demande, arguant du fait qu'elle est fondée sur une infraction que le Code pénal du Pinklandia qualifie d'"attentat terroriste", notion qui n'existe pas dans la législation du Jollylandia.

Si vous étiez le procureur du Pinklandia, comment pourriez-vous persuader les autorités du Jollylandia de donner une suite favorable à la demande?

7. Les procureurs au Pinklandia finissent par recueillir des éléments de preuve suffisants pour parvenir à condamner Tom.

Toutefois, le procès prend une tournure inattendue lorsque le tribunal décide que les éléments de preuve fournis par le Jollylandia ne sont pas admissibles, car ils n'ont pas été recueillis sous serment. En vertu des lois du Pinklandia, les témoins doivent déposer sous serment, tandis que les lois du Jollylandia ne prescrivent pas cette obligation.

Si vous aviez été le procureur, qu'auriez-vous pu faire pour que les éléments de preuve présentés par le Jollylandia puissent être utilisés devant le tribunal?

Entraide judiciaire: secret bancaire et transmission spontanée d'informations

8. Le Pinklandia cherche à obtenir des renseignements détaillés sur un compte bancaire détenu sous le nom de Tom au Jollylandia, qui pourraient apporter la preuve de son activité de financement du terrorisme. Cependant, le Jollylandia informe les autorités du Pinklandia qu'il ne peut être donné suite à la demande parce qu'une loi interne stricte protège la confidentialité des informations bancaires.

Le refus de coopérer des autorités du Jollylandia est-il acceptable?

9. Pendant le traitement de la demande, les autorités du Jollylandia constatent que différents comptes bancaires détenus à la même banque ont tous été utilisés pour la même opération criminelle. Cependant, la demande du Pinklandia concerne un seul de ces comptes bancaires et non les autres.

Les autorités du Jollylandia doivent-elles divulguer les informations relatives à tous les comptes bancaires suspects malgré l'absence de demande spécifique formulée par le Pinklandia?

Entraide judiciaire: canaux non officiels et moyens de substitution pour accueillir les demandes

10. Afin de pouvoir condamner Tom, le Pinklandia a besoin du témoignage de Palo, un ancien ennemi de Tom qui appartient à une bande criminelle rivale. Palo vit au Jollylandia. Bien qu'il soit urgent de recueillir son témoignage, il est déclaré aux autorités du Pinklandia qu'elles doivent présenter leur requête par la voie diplomatique, procédure connue pour être longue.

Le Pinklandia devrait-il poursuivre par la voie diplomatique, comme cela lui est demandé?

11. Finalement, le Pinklandia décide de transmettre une demande officielle d'entraide judiciaire au Jollylandia. La demande précise qu'il est crucial que l'interrogatoire soit effectué directement par les autorités judiciaires du Pinklandia. Le Jollylandia répond qu'aucune autorité étrangère ne sera autorisée à s'acquitter de fonctions officielles sur son territoire. De plus, Palo vient juste d'être condamné à la réclusion à perpétuité au Jollylandia.

Discutez les possibilités de répondre aux préoccupations des deux États.



Étude de cas

L'affaire Buongustaio

Exercice de rédaction d'une demande d'extradition

Note à l'attention du formateur

Le texte du présent exercice concerne une demande d'extradition imaginaire dans une affaire de terrorisme. La demande (et la note verbale qui l'accompagne) a été rédigée par un fonctionnaire du Gouvernement peu au fait des questions d'extradition. Pour cela, elle est déficiente en plusieurs points. Demandez à votre auditoire de conseiller au fonctionnaire des changements à apporter au texte afin d'accroître les chances d'un traitement rapide et efficace de la demande par l'État requis. Encouragez votre auditoire à lire les informations générales avec soin et à raisonner de manière créative en s'aidant des matériels fournis.

Pour faciliter l'analyse des questions juridiques spécifiques, la demande d'extradition a été divisée en sections, dont chacune pose un problème juridique de fond particulier. Chaque section est suivie par des commentaires, que vous ne devriez pas communiquer à votre auditoire pendant qu'il débat des questions.

Cet exercice s'inspire d'un rapport sur la pratique du traitement des dossiers établi en 2004 par le Groupe de travail officieux d'experts sur les meilleures pratiques d'entraide judiciaire en matière d'extradition (disponible en anglais à l'adresse www.unodc.org/pdf/ewg_report_extraditions_2004.pdf).

Textes à distribuer aux participants pour cet exercice:

- Convention internationale pour la répression des attentats terroristes à l'explosif;
- Convention internationale pour la répression du financement du terrorisme;
- Convention sur la prévention et la répression des infractions contre les personnes jouissant d'une protection internationale, y compris les agents diplomatiques;
- Convention sur la protection physique des matières nucléaires;
- Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée (Convention contre la criminalité organisée).

Informations générales

Le 24 janvier 2007, 17 h 30, deux personnes armées font irruption dans un supermarché juste à côté du complexe diplomatique de la ville, dans l'État X, et ouvrent le feu, tuant plusieurs personnes. Ensuite, ils écrivent le sigle "BBB" à l'aide d'une bombe de peinture sur les murs du supermarché. BBB est le nom d'une organisation très connue qui lutte en faveur du changement politique dans l'État X.

La police arrive trop tard sur la scène du crime pour arrêter les deux hommes, qui réussissent à s'enfuir rapidement en voiture.

Les jours suivants, les principaux hôpitaux de la capitale signalent le décès d'une douzaine de patients ayant une forme grave d'une maladie respiratoire rare. Les autorités de l'État X établissent que 90 % des personnes atteintes de problèmes respiratoires aigus étaient allées dans le supermarché le jour de la fusillade. De plus, il ressort des preuves médico-légales que des traces d'un poison dangereux se trouvaient sur les étagères et le sol du supermarché.

En s'appuyant sur des éléments de preuve, les enquêteurs peuvent identifier M. A et M. B comme étant les personnes qui ont commis l'attentat. Tous deux s'étaient auparavant échappés de prisons situées dans l'État X.

Les autorités de l'État X demandent à INTERPOL de publier une notice rouge. Quelques jours plus tard, l'État Y fait savoir que l'une des deux personnes a été localisée sur son territoire. L'État X établit et transmet une demande d'arrestation provisoire de celle-ci.

M. A est arrêté par l'État Y le 31 janvier 2007. L'État X transmet une demande d'extradition à l'État Y par la voie diplomatique.

Parallèlement, les autorités de l'État X sont informées par des voies non officielles que l'État Z élabore également une demande d'extradition de M. A. Certaines des victimes de l'attaque contre le supermarché étaient des ressortissants de l'État Z.

Note verbale

1. L'Ambassade de l'État X présente ses compliments au Ministère des affaires étrangères de l'État Y et a l'honneur de se référer à la [convention régionale relative à l'extradition], que les deux États X et Y ont signée.

Commentaire

Ce qui est important, c'est que les deux États sont parties à la convention d'extradition (par ratification ou par accession). L'État requérant doit utiliser une terminologie juridique précise pour limiter les risques de retards et de mauvaises interprétations.

2. L'Ambassade demande par la présente, au nom de l'État X, l'extradition de M. A, ressortissant de l'État X. Ladite demande fait suite à la communication de votre Gouvernement selon laquelle M. A a été arrêté le 4 février 2007 à la demande des autorités compétentes de l'État X.

Commentaire

L'État X a présenté une demande spécifique d'arrestation provisoire, mais a-t-il vérifié si l'État Y avait déjà reconnu la notice rouge d'INTERPOL comme une demande valide à cette fin?

3. La personne susmentionnée est recherchée par l'État X afin d'être traduite en justice devant ses tribunaux pour répondre de tentative de détruire l'ordre constitutionnel de l'État, en relation avec les événements tragiques du 24 janvier 2007 qui se sont déroulés dans un lieu public, dans la capitale de l'État X.

En l'absence de disposition précise dans la [convention régionale d'extradition] sur la soumission de documents, et afin de traiter sans délai la présente requête, le ministère public de l'État X a choisi de joindre les documents suivants sous le sceau de l'État:

- Copie certifiée conforme du mandat d'arrêt;
- Description des événements ayant donné lieu aux accusations portées contre M. A, des infractions pour lesquelles l'extradition est demandée et des dispositions juridiques applicables.

Commentaire

L'État requérant semble ne pas avoir tenu compte des exigences de l'État Y concernant la soumission des documents qui sont nécessaires même en l'absence de disposition spécifique dans les instruments applicables.

4. L'Ambassade de l'État X saisit cette occasion pour renouveler au Ministère des affaires étrangères de l'État Y les assurances de sa très haute considération.

Commentaire

La demande d'extradition est présentée plus d'un mois après l'arrestation opérée par l'État Y. Selon de nombreux traités et lois nationales, ce délai est bien trop long pour que l'État requis continue d'exécuter le mandat d'arrêt. Ainsi, aux termes de la Convention européenne d'extradition⁹, une arrestation provisoire peut prendre fin si, dans le délai de 18 jours après l'arrestation, la partie requise n'a pas été saisie de la demande d'extradition et des pièces pertinentes, et elle ne devra, en aucun cas, excéder 40 jours après l'arrestation.

Pièces à joindre à la demande d'extradition:

- Copie certifiée conforme du mandat d'arrêt;
- Description des événements ayant donné lieu aux accusations portées contre M. A, des infractions pour lesquelles l'extradition est demandée et des dispositions juridiques applicables.

1. Le 24 janvier 2007, à 16 h 25, deux hommes sont entrés par la porte arrière dans le supermarché Buongustaio, situé dans la [nom de la rue] de la capitale de l'État X. Ils transportaient deux gros sacs et étaient masqués. Se tenant dans l'une des rangées les plus fréquentées, ils ont sorti deux fusils semi-automatiques de leurs sacs et ont commencé à tirer à l'aveugle sur la foule. La fusillade a duré près d'une minute, après quoi un des deux hommes a remis son fusil dans son sac d'où il a sorti une bombe de peinture. Il a pulvérisé quelques secondes dans les airs puis a écrit le sigle "BBB" sur les murs du supermarché. Les deux hommes ont finalement quitté le supermarché par la porte principale. Quelques minutes plus tard, ils ont été vus dans une voiture de sport s'éloignant à grande vitesse. La version des faits ci-dessus a été rapportée de façon concordante et détaillée par de nombreux témoins qui étaient présents sur les lieux.

La police et les ambulanciers sont arrivés quelques minutes plus tard et ont trouvé 10 personnes décédées. Trente-quatre autres personnes ont été transportées à l'hôpital dans un état critique, dont six sont décédés pendant le transport à l'hôpital et deux dans les jours suivants, des suites directes des blessures par balles. Il a été établi que deux des victimes étaient des ressortissants de l'État Z.

Une caméra vidéo appartenant à l'Ambassade de l'État W, située exactement en face de la porte arrière du supermarché, a permis d'identifier les deux assaillants, M. A et M. B. Il est probable que M. A et M. B pensaient qu'il n'y aurait pas de caméra vidéo près de l'entrée arrière, car ils n'ont mis leur masque qu'une fois entrés dans le supermarché. Les images vidéo des deux hommes avant qu'ils ne mettent leur masque ont été largement diffusées dans l'ensemble du pays.

Commentaire

L'élément de preuve fourni par l'État requérant consiste dans une déclaration selon laquelle les faits indiqués dans la demande ont été confirmés par un certain nombre de témoins. Cela peut être suffisant au regard de certains traités qui simplifient leurs exigences en matière de preuve, mais de nombreux États escompteraient que les déclarations des témoins et les autres éléments justificatifs soient certifiés conformes (la forme de cette certification devrait être établie selon les exigences de l'État requis). Certains pays exigent même l'établissement de motifs raisonnables de croire que la personne recherchée a commis l'infraction dont elle est accusée.

2. M. A et M. B n'ont emporté aucun objet de valeur du supermarché, ce qui a rapidement conduit les enquêteurs à penser que les deux hommes n'avaient pas pour objectif de commettre un vol.

Commentaire

L'État requérant (État X) utilise divers arguments pour convaincre l'État requis (État Y) de la nature des actes de terrorisme perpétrés par M. A. Ce faisant, un certain nombre d'arguments extrajudiciaires faibles sont mis en avant, notamment le fait que l'objectif des auteurs n'était pas le vol.

3. M. A est l'un des membres fondateurs du BBB, qui vise depuis longtemps à déstabiliser l'État X et à porter atteinte à sa légitimité démocratique. L'attaque du supermarché Buongustaio le 24 janvier 2007 témoigne des tactiques violentes utilisées par le BBB pour semer la peur et la mort parmi des civils innocents dans la capitale de l'État.

Commentaire

M. A est identifié comme un terroriste, mais le fait qu'il a aussi comme antécédents des évasions de prison dans l'État X n'est pas mentionné. Il pourrait être plus important pour l'État requis d'être informé de ce fait que de savoir qu'il s'agit d'un terroriste: l'État X aurait dû mentionner clairement qu'il risque de s'évader, afin de limiter la possibilité qu'il soit décidé de le libérer sous caution pendant la procédure d'extradition dans l'État requis.

4. En outre, on ne peut ignorer que le BBB est inscrit sur la liste des groupes terroristes compilée par [organisation régionale] à laquelle appartient le Gouvernement de l'État Y, et à laquelle l'État X a l'intention d'adhérer prochainement. La liste s'accompagne d'une prescription selon laquelle les États membres doivent s'accorder l'entraide judiciaire la plus large possible dans la lutte contre les actes de terrorisme et, s'agissant des enquêtes et poursuites menées par leurs autorités concernant des personnes inscrites sur la liste, faire pleinement usage, sur demande, de leurs pouvoirs existants, conformément à tous les accords internationaux pertinents.

Commentaire

L'argument selon lequel M. A devrait être extradé parce que le BBB est inscrit en tant que groupe terroriste sur la liste d'une organisation régionale (à laquelle l'État X n'est pas encore partie, même s'il a l'intention d'y adhérer) est faible. L'État X ne peut invoquer les règles de ladite organisation. Le devoir d'entraide judiciaire existe pour les États membres de cette organisation seulement, et il s'agit d'une obligation générale. La conséquence juridique directe de l'inscription sur la liste est l'application d'un régime de sanctions (tel que le gel des avoirs), et non une obligation d'appliquer des sanctions pénales ni d'extrader.

Il aurait peut-être été préférable de se concentrer sur le comportement incriminé en l'espèce et de trouver une base juridique ferme pour obtenir la coopération, indépendamment de la question de savoir si les actes en question peuvent être qualifiés de terroristes.

Dans l'hypothèse où aucun traité d'extradition n'était en vigueur entre les deux États, une possibilité serait de se fonder sur la Convention sur la prévention et la répression des infractions contre les personnes jouissant d'une protection internationale, y compris les agents diplomatiques. Étant donné que l'attaque a eu lieu à proximité d'une ambassade, il est pour le moins possible que des personnes jouissant d'une protection diplomatique aient été au nombre des victimes.

5. Le comportement visé par cette demande d'extradition constitue une violation du droit à la vie, qui est universellement reconnu par les instruments relatifs aux droits de l'homme comme constituant l'essence même de tous les autres droits et libertés. En tant que telle, il ne saurait être qualifié d'infraction politique.

Commentaire

Il n'est pas certain que la violation d'un droit, si fondamental soit-il, puisse être considérée comme un acte non politique par l'État requis. Dans son évaluation du caractère politique du comportement en question, la jurisprudence des États prend généralement en considération un certain nombre d'autres facteurs, notamment la proportionnalité des mesures par rapport au but poursuivi. En l'absence d'arguments plus convaincants, l'État requérant utilise ici un argument dont la valeur est plus morale que juridique. De plus, l'argument selon lequel, en vertu du droit international conventionnel en général, des personnes peuvent être tenues pour directement responsables de violations des droits de l'homme pourrait ne pas être acceptable pour d'autres États.

6. Qui plus est, dans sa résolution 1373 (2001), le Conseil de sécurité a demandé à tous les États de veiller, conformément au droit international, à ce que la revendication de motivations politiques ne soit pas considérée comme pouvant justifier le rejet de demandes d'extradition de terroristes présumés.

Commentaire

Faire référence à la résolution 1373 (2001) du Conseil de Sécurité peut être utile pour étayer une autre base juridique. Toutefois, le paragraphe cité fait autorité, mais il n'est pas juridiquement contraignant.

7. Nous soutenons qu'il est de l'intérêt de tous les pays de faire échec aux activités du BBB, car cette organisation est bien connue pour ses opérations internationales de représailles. Ainsi, dans les semaines qui ont précédé l'attaque du supermarché Buongustaio, M. A a eu de nombreux contacts avec M. C, un consultant indépendant connu pour ses contacts internationaux qui a vendu des matières radioactives à un certain nombre de groupes criminels étrangers. Après prélèvement d'un pourcentage du bénéfice réalisé, une partie de l'argent a pu être utilisée pour soutenir les activités terroristes du BBB et, plus particulièrement en l'espèce, l'achat de la voiture de sport avec laquelle M. A et M. B se sont enfuis. Des informations donnent à penser que M. C se cache actuellement dans l'État D, qui en est aux étapes finales du processus de ratification de la convention régionale d'extradition. Ses autorités ont indiqué qu'une demande d'extradition valide ne pourrait leur être présentée qu'une fois le traité d'extradition devenu applicable dans l'État D, ce qui devrait être le cas dans quelques semaines.

Commentaire

S'il n'est pas possible de se fonder sur la convention régionale d'extradition comme base juridique pour obtenir la remise de M. C, l'État requérant devrait étudier la possibilité de se fonder sur une autre.

Tous les instruments universels contre le terrorisme peuvent offrir une telle base et sont donc susceptibles d'offrir un certain nombre d'options à l'État requérant. En particulier, pour les États qui n'ont pas besoin d'un traité d'extradition spécifique pour accorder une extradition, l'acceptation des traités relatifs à la lutte contre le terrorisme comme base pour agir ainsi est une obligation conventionnelle (pour les États qui subordonnent l'extradition à l'existence d'un traité d'extradition, l'acceptation des traités relatifs à la lutte contre le terrorisme comme base juridique est facultative). Dans le scénario qui nous préoccupe en l'espèce, les éléments suivants peuvent être pris en considération:

- La Convention sur la protection physique des matières nucléaires (M. C a participé à des opérations internationales de trafic et de contrebande de matières radioactives;
- La Convention internationale pour la répression du financement du terrorisme (M. C a fourni des fonds pour l'attaque perpétrée par M. A et M. B);
- La Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée (M. C a-t-il commis un crime grave impliquant un groupe transnational organisé?).

Pour décider sur quelle base juridique se fonder, l'État requérant doit examiner notamment si les infractions énoncées dans le traité choisi existaient dans le droit interne de l'État requis au moment de leur commission. Ainsi, l'infraction de contrebande de matières radioactives pourrait ne pas avoir été introduite dans le droit interne de l'État requis, ou venir juste de l'être, mais l'infraction de financement du terrorisme pourrait avoir déjà existé au moment de la commission de l'infraction.

8. Compte tenu de ce qui précède et conformément au code pénal de l'État X, les actes commis par M. A et M. B au supermarché Buongustaio relèvent de l'article [...], "Tentative de détruire l'ordre constitutionnel de l'État".

Commentaire

L'État requis n'a pas reçu suffisamment de renseignements pour évaluer pleinement si la condition de la double incrimination est satisfaite: le texte de l'article [...] n'est pas reproduit et il n'y a aucune explication sur son contenu, ni aucune indication quant aux peines applicables.

En tout état de cause, il n'est pas certain que l'État requis puisse trouver dans son Code pénal une infraction équivalente à celle contenue dans l'article [...]. Cet article n'incrimine que les atteintes aux intérêts de l'État X. L'État requis pourrait facilement rejeter la demande en faisant valoir qu'il ne peut réprimer un comportement qui affecte spécifiquement les intérêts de l'État X.

9. Outre qu'ils ont causé la mort de plusieurs personnes, les tirs au supermarché ont occasionné divers dégâts au bâtiment. Cela a en conséquence gravement perturbé un lieu public, action qui est visée par le Code pénal de l'État X, au titre des infractions de perturbation des activités commerciales ou d'endommagement de locaux commerciaux. Toutefois, le manque de ressources d'enquête dont disposent les services de police et l'urgence de la soumission de la présente demande ont contraint les autorités à ne se concentrer que sur les infractions les plus graves qui avaient été commises. Pendant le temps nécessaire pour déterminer exactement les chefs d'accusation retenus contre M. A pour ces infractions collatérales, il est demandé par avance autorisation de le poursuivre pour lesdits dommages (s'il est remis sur la base des infractions qui font l'objet de la présente requête).

Commentaire

L'État requérant demande la renonciation au bénéfice de la règle de la spécialité. Toutefois:

- La demande de renonciation à la règle de la spécialité est soumise trop tôt, avant que l'État requis ait seulement pris une décision quant à la demande d'extradition elle-même;
- Même si la demande de renoncer à la règle de la spécialité avait été reçue après la remise de M. A, les accusations précises n'ont pas été déterminées. L'État requis ne peut évaluer si la condition de la double incrimination est remplie ni si les infractions mineures mentionnées donnent lieu à extradition (il est probable que les infractions associées aux dommages seraient passibles d'une peine légère qui serait inférieure à la peine minimale d'un an de privation de liberté requise par la plupart des traités d'extradition).

L'État requis risque de ne pas pouvoir poursuivre M. A pour ces charges supplémentaires. Il aurait été préférable que l'État requérant identifie clairement dans la demande d'extradition toutes les infractions pour lesquelles l'État X compte poursuivre M. A. Même si certaines de ces infractions ne sont pas assez graves pour donner lieu à extradition, de nombreux États permettraient l'extradition conjointement avec des infractions y donnant lieu.

10. Enfin, nous demandons respectueusement à vos autorités d'examiner la présente demande à titre prioritaire en raison de la situation actuelle, dans laquelle vous pourriez recevoir des demandes d'extradition de la même personne émanant d'autres États.

Commentaire

L'État requérant insiste sur la nécessité que sa demande soit traitée à titre prioritaire, mais il n'avance pas d'arguments de fond sur ce point. Pourquoi est-ce important que M. A soit extradé vers l'État X et non vers d'autres États qui pourraient aussi avoir des raisons valables de le poursuivre? L'État requérant semble supposer que les demandes seront évaluées dans l'ordre où elles auront été présentées. Il aurait pu être utile de prendre contact de manière informelle avec les autres États qui ont un intérêt à poursuivre cette même personne afin de coordonner les actions collectivement.

11. Nous nous tenons à votre disposition pour vous communiquer toute information ou document complémentaires dont vous pourriez avoir besoin pour exécuter la présente demande.

Commentaire

Pour limiter le risque que la demande ne soit pas exécutée (ou le soit trop tard) en raison du manque d'informations ou de documents pour l'étayer, l'État demandeur aurait pu opter pour une approche plus active et prendre attache de façon informelle avec ses homologues étrangers avant de présenter sa demande officielle.

^aNations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 359, n° 5146.



Outils

Le Service de la prévention du terrorisme de l'ONUDDC a élaboré le *Manuel pour la coopération internationale en matière pénale contre le terrorisme* (disponible à l'adresse www.unodc.org). Ce manuel fournit aux praticiens spécialisés dans la lutte contre le terrorisme des réponses immédiates concernant les outils qui peuvent être utilisés conformément aux traités et donne des conseils pratiques pour surmonter les difficultés et les obstacles les plus fréquemment rencontrés.

Le manuel se compose de quatre modules. Le premier présente les principes fondamentaux de la coopération internationale contre le terrorisme. Il s'agit des règles qui s'appliquent à toutes les formes de coopération en matière de prévention du terrorisme et de poursuites pénales. Le deuxième est consacré à l'entraide judiciaire et le troisième à l'extradition. Le quatrième module est consacré aux autres formes de coopération.

Le *Recueil de cas sur les affaires de terrorisme* analyse divers aspects de la coopération internationale en matière de justice pénale en s'appuyant sur des cas réels concernant, entre autres choses, l'exception à l'extradition pour infraction politique, les expulsions et les assurances diplomatiques.



Textes types

Le chapitre 5 des dispositions législatives types contre le terrorisme du Service de la prévention du terrorisme de l'ONUDDC est consacré à la coopération internationale. Il importe toutefois de souligner que l'objet de ce chapitre n'est pas de poser un cadre juridique complet régissant l'extradition et l'entraide judiciaire, mais plutôt de compléter les dispositions de base qui devraient déjà exister au niveau national. Il convient de conseiller aux États qui ne l'ont pas encore fait de mettre en œuvre des dispositions adéquates couvrant les conditions et procédures de base dans le domaine de l'extradition et de l'entraide judiciaire.

La Loi type sur l'extradition et la Loi type sur l'entraide judiciaire en matière pénale, toutes deux de l'ONUDDC, constituent des cadres utiles en la matière.

Le Traité type d'extradition (résolution 45/116 de l'Assemblée générale, annexe) et le Traité type d'entraide judiciaire en matière pénale (résolution 45/117 de l'Assemblée), conjointement avec leurs manuels explicatifs détaillés respectifs, constituent de précieux outils pour les États qui doivent adopter des procédures de base et déterminer les autorités chargées de recevoir et d'exécuter les demandes émanant d'autres États.



Autres ressources

Les ressources juridiques électroniques de l'ONUDDC relatives au terrorisme international (en anglais seulement, "Electronic legal resources on international terrorism") présentent dans leur version intégrale les lois nationales traitant de la coopération internationale, ainsi que les textes des traités bilatéraux et régionaux relatifs à l'extradition et à l'entraide judiciaire.

Le Rédacteur de requêtes d'entraide judiciaire (Mutual Legal Assistance Request Writer Tool, disponible en anglais à l'adresse www.unodc.org), élaboré par l'ONUDDC, est conçu pour aider les praticiens à rédiger une demande d'entraide judiciaire. Il les guide à travers toutes les étapes nécessaires afin d'augmenter les chances d'une décision positive et d'exécution de la requête et d'éviter les difficultés et les obstacles juridiques tant dans l'État requérant que dans l'État requis.

L'ONUDC, au moyen d'un programme de groupes de travail d'experts, a réuni les pratiques optimales dans les domaines de l'extradition et de l'entraide judiciaire, précisant ce qui donne de bons résultats et ce qui est inefficace, les enseignements tirés, et il offre des guides et des conseils pratiques, le but étant de recenser les meilleures pratiques internationales et de les mettre à la disposition des praticiens. Les réunions de ces experts ont donné lieu à l'élaboration des deux rapports suivants:

- Le rapport du Groupe de travail informel d'experts sur les pratiques optimales en matière d'entraide judiciaire, 2001;
- Le rapport du Groupe de travail informel d'experts sur les meilleures pratiques en matière d'extradition, 2004.



On trouvera dans le module 3 des outils et ressources supplémentaires sur l'entraide judiciaire et l'extradition dans le cadre des affaires de terrorisme.



Activités

- Votre pays peut-il extraditer des suspects vers un pays avec lequel aucun traité d'extradition n'a été conclu? Discutez.
- Recensez les traités (bilatéraux et régionaux) sur la base desquels votre pays est tenu d'offrir son assistance à d'autres pays en matière d'extradition et d'entraide judiciaire. Dans quelle mesure ces traités couvrent-ils les infractions visées dans les instruments universels contre le terrorisme? S'il existe plus d'un traité (par exemple un traité bilatéral et un traité régional), l'un est-il préférable eu égard à la procédure et aux conditions requises? Est-ce que certains traités d'extradition, selon vous, protègent mieux les droits de la personne recherchée?



Questions d'évaluation

- En quoi les instruments universels contre le terrorisme sont-ils utiles dans un contexte où un large ensemble de traités de coopération régionaux et bilatéraux existe déjà?
- Quels sont les principaux mécanismes de coopération qu'envisagent les instruments universels contre le terrorisme?
- En quoi les instruments universels contre le terrorisme sont-ils utiles à la coopération entre deux États qui ne sont liés par aucun traité d'extradition ou d'entraide judiciaire?
- Que disent les instruments universels contre le terrorisme sur les traités d'extradition qui pourraient être conclus à l'avenir entre deux États parties?
- Expliquez quel rôle les instruments universels contre le terrorisme peuvent jouer pour les États dont la législation interne fait de l'existence d'un traité d'extradition une condition de la remise d'auteurs présumés d'une infraction.
- Que signifie l'affirmation selon laquelle les instruments universels contre le terrorisme constituent une base juridique aux fins de l'extradition et de l'entraide judiciaire? Cela implique-t-il une obligation d'extrader les suspects et de fournir les éléments de preuve requis sans exception? Expliquez.



Lectures complémentaires

- Bassiouni, M. Cherif. *International Extradition: United States Law and Practice*, 6^e édition. Dobbs Ferry (New York): Oceana Publications, 2014.
- Borelli, Silvia. "Terrorism and human rights: treatment of terrorist suspects and limits on international co-operation", *Leiden Journal of International Law*, vol. 16, n° 4 (2003), p. 803 à 820.
- International cooperation in penal matters. *International Review of Penal Law*, vol. 76, n° 1 et 2 (2005).
- Maged, A. "International legal cooperation: an essential tool in the war against terrorism", in *Terrorism and the Military: International Legal Implications*, Wybo P. Heere (dir.), La Haye: T.M.C. Asser Press, 2003, p. 157 à 180.
- McClean, David. *International Co-operation in Civil and Criminal Matters*. Oxford: Oxford University Press, 2002.
- Nicholls, Clive, Clare Montgomery et Julian Knowles. Nicholls, *The Law of Extradition and Mutual Assistance*, 3^e édition. Oxford: Oxford University Press, 2013.
- Petersen, Antje C. "Extradition and the political offense exception in the suppression of terrorism", *Indiana Law Journal*, vol. 67, n° 3 (1992), p. 767 à 796.
- Petrescu, Oana-Măriuca. "The European judicial cooperation in criminal matters in the light of the Lisbon Treaty", *Challenges of the Knowledge Society*, vol. 3 (2013), p. 1208 à 1226.
- Phillips, R. Stuart. "The political offense exception and terrorism: its place in the current extradition scheme and proposals for its future", *Dickinson Journal of International Law*, vol. 15, 1997, p. 337 et suiv.
- Stefanovska, Vesna. "The concept of political and terrorist offences in extradition matters: a legal perspective", *European Scientific Journal*, vol. 11, n° 34 (2015), p. 69 à 86.



Document de référence

- Résolution 2322 (2016) du Conseil de sécurité

2.2.2.6. Autres éléments et prescriptions communs

Du fait que les instruments universels contre le terrorisme doivent être appliqués par des pays qui ont des traditions juridiques fort différentes, ils ne précisent pas les procédures de façon aussi détaillée que les traités bilatéraux, s'agissant par exemple du nombre de jours autorisés pour prendre une mesure donnée ou la forme ou voie de communication précise à utiliser.

Les instruments contiennent toutefois des dispositions qui énoncent la nécessité de prévoir des procédures qui régissent la détention provisoire et l'extradition ou la poursuite d'un suspect. Lorsqu'un État requis considère que des motifs valables existent pour placer l'auteur présumé de l'infraction en détention, cet État doit assurer la présence de cette personne aux fins de poursuites ou d'extradition.

Il faut procéder à une enquête préliminaire en vue d'établir les faits. Toutes ces étapes procédurales sont régies par le droit interne. L'État de nationalité et les autres États concernés doivent être immédiatement avisés du placement en détention et informés sans délai des résultats de l'enquête, et de l'intention de l'État de détention d'exercer, ou non, sa compétence.

Actes de procédure prévus par les instruments universels contre le terrorisme (extraits)

1. Lorsqu'il est informé que l'auteur ou l'auteur présumé d'une infraction visée à l'article 2 pourrait se trouver sur son territoire, l'État partie concerné prend les mesures qui peuvent être nécessaires conformément à sa législation interne pour enquêter sur les faits portés à sa connaissance.

2. S'il estime que les circonstances le justifient, l'État partie sur le territoire duquel se trouve l'auteur ou l'auteur présumé de l'infraction prend les mesures appropriées en vertu de sa législation interne pour assurer la présence de cette personne aux fins de poursuites ou d'extradition.

[...]

6. Lorsqu'un État partie a placé une personne en détention conformément aux dispositions du présent article, il avise immédiatement de cette détention, ainsi que des circonstances qui la justifient, directement ou par l'intermédiaire du Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies, les États parties qui ont établi leur compétence conformément aux paragraphes 1 et 2 de l'article 6 et, s'il le juge opportun, tous autres États parties intéressés. L'État qui procède à l'enquête visée au paragraphe 1 du présent article en communique rapidement les conclusions auxdits États parties et leur indique s'il entend exercer sa compétence.

Source: Article 7 de la Convention internationale pour la répression des attentats terroristes à l'explosif.

D'une manière générale, les instruments universels contre le terrorisme prescrivent que toute personne placée en détention ou contre laquelle toute autre procédure est engagée en vertu de traités se voit garantir un traitement équitable. Cela comprend la jouissance des droits et garanties conformes à la législation nationale et les dispositions applicables du droit international, y compris celles qui ont trait aux droits de l'homme. La disposition relative au traitement équitable est incluse comme une disposition standard dans tous les instruments adoptés depuis 1998, à commencer par la Convention internationale pour la répression des attentats terroristes à l'explosif.

De plus, tous les instruments universels contre le terrorisme font obligation aux États parties de permettre à une personne en détention de communiquer avec un représentant de l'État dont elle a la nationalité et d'en recevoir la visite. Il est de plus prescrit que le détenu doit être informé de ce droit. La plupart des instruments contre le terrorisme prescrivent que des mesures d'application interne "doivent permettre la pleine réalisation des fins pour lesquelles les droits énoncés [...] sont accordés". Les autres États parties invoquant leur compétence ont le droit d'inviter le Comité international de la Croix-Rouge (www.icrc.org) à communiquer avec la personne en détention et à lui rendre visite. [Pour de plus amples renseignements, voir l'article 5 de la Convention internationale pour la répression des attentats terroristes à l'explosif, le paragraphe 5 de l'article 6 de la Convention internationale contre la prise d'otages et le paragraphe 5 de l'article 9 de la Convention internationale pour la répression du financement du terrorisme.]



On trouvera dans le module 4 des analyses et des matériels de formation supplémentaires sur l'interaction entre la lutte contre le terrorisme et les droits de l'homme.

Les droits de l'homme dans les instruments universels contre le terrorisme (extraits)

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.

Source: Article 14 de la Convention internationale pour la répression des attentats terroristes à l'explosif.

* * *

3. Toute personne à l'égard de laquelle sont prises les mesures visées au paragraphe 2 du présent article 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.

4. Les droits visés au paragraphe 3 du présent article s'exercent dans le cadre des lois et règlements de l'État sur le territoire duquel se trouve l'auteur ou l'auteur présumé de l'infraction, étant entendu toutefois que ces lois et règlements doivent permettre la pleine réalisation des fins pour lesquelles les droits sont accordés en vertu du paragraphe 3.

5. Les dispositions des paragraphes 3 et 4 du présent article sont sans préjudice du droit de tout État partie ayant établi sa compétence conformément à l'alinéa c du paragraphe 1 ou à l'alinéa c du paragraphe 2 de l'article 6 d'inviter le Comité international de la Croix-Rouge à communiquer avec l'auteur présumé de l'infraction et à lui rendre visite.

Source: Article 7 de la Convention internationale pour la répression des attentats terroristes à l'explosif.

Les instruments universels contre le terrorisme ont aussi en commun de prévoir une procédure spécifique pour le règlement des litiges. Lorsque surgit un différend entre des États parties à propos de l'interprétation ou de l'application d'une convention, une démarche en trois temps est envisagée. Tout d'abord, les États en question sont censés régler leur désaccord par la négociation. Si, dans un délai raisonnable, aucun accord n'a pu être trouvé, à la demande de l'un des États, l'affaire est soumise à l'arbitrage. Si ce mécanisme s'avère également vain, les instruments universels contre le terrorisme prévoient que le différend peut être porté devant la Cour internationale de Justice (CIJ). Les mécanismes envisagés sont tous de nature consensuelle. Même le recours à la CIJ n'est possible que si les deux parties acceptent sa compétence. Si aucune solution ne peut faire l'objet d'un accord, les normes consensuelles ordinaires et le droit international coutumier sur la responsabilité de l'État demeurent applicables.



Étude de cas

Tom est le chef d'un groupe terroriste international connu sous le nom de "Guerriers invincibles", qui vise à déstabiliser les institutions politiques de divers pays. Il a commis un attentat à la bombe contre un jardin d'enfants au Bluelandia, tuant 30 enfants, parmi lesquels des enfants de diplomates. Après l'attentat, Tom a réussi à s'enfuir du Bluelandia et il a trouvé refuge au Pinklandia, un État voisin.

Des rapports des services de renseignement laissent penser que M. Wheat, un complice de Tom, était impliqué dans la préparation logistique de l'attentat à l'explosif contre le jardin d'enfants. Il n'est un national ni du Bluelandia ni du Pinklandia, mais il se trouve qu'il est au Pinklandia. De plus, la police n'a aucune raison de soupçonner qu'il a commis le moindre acte illégal pendant son séjour au Pinklandia, mais elle l'arrête pour son implication dans l'attaque. Son avocat soutient qu'il doit être immédiatement remis en liberté parce que son comportement n'a en aucune façon porté préjudice aux intérêts du Pinklandia ou de ses citoyens.

M. Wheat devrait-il être libéré sans condition? Identifiez les actes de procédure que le Pinklandia serait éventuellement tenu de prendre en vertu des instruments universels contre le terrorisme.



Activités

- Il est nécessaire de s'appuyer sur les procédures pénales internes pour traduire en justice les terroristes présumés. La procédure interne en vigueur dans votre pays est-elle conforme aux mesures de procédure prévues dans les instruments universels contre le terrorisme?
- Les personnes placées en détention provisoire pour des infractions liées au terrorisme ont-elles le même droit d'être informées que ce qui est prévu dans les instruments universels contre le terrorisme?
- Comment les dispositions relatives à la garantie d'un procès équitable contenues dans le Pacte international relatif aux droits civils et politiques sont-elles mises en œuvre dans votre législation nationale? Des normes différentes s'appliquent-elles lorsqu'il s'agit d'infractions liées au terrorisme?
- Analysez la notion de traitement équitable telle qu'elle apparaît dans les instruments universels contre le terrorisme. Dans quelle mesure recouvre-t-elle la notion de procès équitable telle que consacrée par l'article 9 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques?
- La méthode envisagée par les instruments universels contre le terrorisme pour régler les différends entre les États parties est de nature consensuelle. Cela étant, que peut-on faire si un État affirme qu'un autre État n'a pas rempli les obligations qui lui incombent en vertu de la résolution 1373 (2001)?



Questions d'évaluation

- Quels droits spécifiques les États parties aux instruments universels contre le terrorisme doivent-ils accorder aux personnes qu'ils ont placées en détention?
- Quel est le lien entre les instruments universels contre le terrorisme et le droit international des droits de l'homme?

- Dans quelle mesure les dispositions sur le traitement équitable contenues dans les instruments universels contre le terrorisme font-elles écho aux règles de droit international coutumier concernant les droits de l'homme (par opposition aux instruments relatifs aux droits de l'homme)?
- En vertu des instruments universels contre le terrorisme, les États parties doivent informer les autres États d'un certain nombre de faits. Pouvez-vous dire quels États doivent être informés, et de quels faits? Identifiez la logique qui sous-tend les différentes obligations de tenir les autres États informés.
- Déterminez les actes de procédure que les États parties aux instruments universels contre le terrorisme sont tenus d'effectuer à l'égard de l'auteur présumé d'une infraction qui est présent sur leur territoire.
- Quel est le rôle du Comité international de la Croix-Rouge dans le contexte des instruments universels contre le terrorisme?
- Décrivez la procédure prévue par les instruments universels contre le terrorisme pour régler les différends surgissant entre deux ou plusieurs États parties.



Lectures complémentaires

- *Assessing Damage, Urging Action: Report of the Eminent Jurists Panel on Terrorism, Counter-Terrorism and Human Rights*. Genève: Commission internationale de juristes, 2009.
- Davis, Jeffrey. "Uncloaking secrecy: international human rights law in terrorism cases", *Human Rights Quarterly*, vol. 38, n° 1 (2016), p. 58 à 84.
- Flynn, Edward J. Counter-terrorism and human rights: the view from the United Nations, *European Human Rights Law Review*, n° 1, 2005, p. 29 à 49.
- Schabas, William A. et Clémentine Olivier. "What criminal procedure should govern terrorist offenses: ordinary or special rules?", in *Terrorism, Victims and International Criminal Responsibility*, Ghislaine Doucet (dir.). Paris: SOS Attentats, 2003, p. 81 à 96.
- Schmid, Alex P. "Terrorism and human rights: a perspective from the United Nations", in *Terrorism and Human Rights*. Magnus Ranstorp et Paul Wilkinson (dir.). New York: Routledge, 2008.

3. Application du cadre juridique universel contre le terrorisme

3.1. Mesures à prendre pour incorporer le cadre juridique universel contre le terrorisme dans la législation nationale

3.1.1. Conditions préalables et mesures de base

Pour appliquer les instruments universels contre le terrorisme, il faut que chaque État ait un système de justice pénale qui fonctionne. Un élément clef pour garantir qu'un État puisse faire face de façon adéquate aux menaces terroristes est un certain degré de stabilité et d'efficacité dans le fonctionnement des institutions nationales chargées d'élaborer les politiques pénales et d'administrer la justice.

Autrement dit, les instruments universels contre le terrorisme ne sont pas "prêts à l'emploi" du simple fait que les États en deviennent parties. Pour que les agents de la justice pénale soient en mesure d'appliquer leurs dispositions dans les tribunaux nationaux, chaque État doit prendre un ensemble de mesures.

La nature et la portée de ces mesures indispensables pour se conformer aux prescriptions du régime juridique universel contre le terrorisme dépendent de deux facteurs clefs:

- La méthode utilisée par chaque État pour incorporer le droit international dans son système juridique interne;
- La situation de la législation dans chaque État par rapport aux prescriptions de telle convention ou telle résolution du Conseil de sécurité. Dans certains cas, des textes législatifs appropriés sont déjà en place et ne nécessitent que quelques ajustements, tandis que dans d'autres il faut élaborer de nouvelles lois pour se conformer aux obligations internationales.

Certains États suivent ce qu'il est convenu d'appeler l'approche dualiste, selon laquelle le droit international et le droit interne sont considérés comme deux systèmes juridiques distincts et une loi est toujours indispensable pour introduire chaque obligation internationale dans l'ordre juridique interne. Inversement, dans les pays qui suivent une approche dite moniste, la ratification d'un traité suivie de sa publication dans un pays garantit l'incorporation automatique de ses dispositions dans le droit interne dans le pays.

États monistes et constitutions nationales

L'article 55 de la Constitution de la République française (http://www.assemblee-nationale.fr/connaissance/constitution.asp#titre_6), un État moniste, est libellé comme suit:

Les traités ou accords régulièrement ratifiés ou approuvés ont, dès leur publication, une autorité supérieure à celle des lois, sous réserve, pour chaque accord ou traité, de son application par l'autre partie.

Des dispositions analogues se retrouvent dans la constitution de nombreux autres pays, en particulier les pays de droit civil.

À la différence des États dualistes, les États monistes peuvent, en théorie, appliquer les normes conventionnelles sans autre action de nature exécutive ou législative, hormis l'étape pratique consistant à publier le traité dans le journal officiel du pays, ou à aviser officiellement le public de toute autre façon. Ainsi, les articles des conventions concernant l'entraide judiciaire et d'autres questions de procédure sont susceptibles de contenir déjà tous les éléments dont les autorités nationales ont besoin pour appliquer directement ce type d'article. De telles dispositions sont considérées comme "auto-exécutoires". Dans la pratique, toutefois, même dans les États monistes, il faut souvent des lois pour que les prescriptions des traités internationaux qui ne sont pas auto-exécutoires produisent des effets. C'est ainsi le cas des prescriptions relatives à l'incrimination.

Lorsqu'ils prévoient de mettre en œuvre le régime juridique universel contre le terrorisme, les États doivent comprendre quels changements ils doivent introduire dans leur système juridique interne. Idéalement, les différents organes gouvernementaux dont les compétences et les prérogatives seront touchées par l'application d'un instrument doivent participer à l'analyse des lacunes juridiques.

Les procédures législatives en place varient d'un État à l'autre et, selon le sujet traité, différents organes gouvernementaux sont responsables de l'élaboration des textes législatifs. Les domaines dans lesquels le régime juridique universel contre le terrorisme produit des effets sont particulièrement étendus et touchent aux compétences de plusieurs ministères et organes gouvernementaux. Ainsi, les aspects ayant trait au droit pénal des traités relatifs à l'aviation civile relèvent souvent du domaine de compétence du Ministère de la justice, tandis que les éléments réglementaires concernant les pouvoirs et les devoirs des commandants d'aéronef relèvent de la compétence des responsables de la réglementation aérienne. S'agissant des instruments relatifs au nucléaire, une partie importante relève des organismes nationaux de réglementation du nucléaire. Il arrive parfois du fait du caractère multidisciplinaire du régime juridique universel contre le terrorisme que les États aient du mal à savoir quelle entité doit être chargée de la coordination lors de l'évaluation des changements à introduire puis de la phase de mise en œuvre.



Outils

Le *Recueil des règles et normes de l'Organisation des Nations Unies en matière de prévention du crime et de justice pénale* (disponible à l'adresse www.unodc.org/unodc) est un outil majeur pour les États qui prévoient de mettre sur pied un système de justice pénale de base préalablement à la mise en œuvre du régime juridique universel contre le terrorisme. Le Recueil offre une vue d'ensemble complète des questions en jeu et contient des principes normatifs et des normes internationalement reconnus dans les domaines de la prévention du crime et de la justice pénale, qui ont été élaborés par la communauté internationale au cours des 50 dernières années.

L'ONUDC a élaboré une *Compilation d'outils d'évaluation de la justice pénale* (disponible à l'adresse www.unodc.org) conçue pour permettre aux fonctionnaires internationaux et nationaux chargés de la réforme de la justice pénale de conduire des évaluations complètes des systèmes de justice pénale.

Le *Manuel sur le rôle de la justice pénale dans la lutte contre le terrorisme*^a de l'ONUDC constitue pour les personnels des services de répression et des systèmes de justice pénale un guide simple d'accès pour résoudre certains des principaux problèmes qu'ils rencontrent dans leur riposte au terrorisme et aux crimes connexes. Le manuel passe en revue les nombreux défis auxquels sont confrontées les différentes composantes du système de justice pénale en matière de prévention, d'enquêtes, de poursuites et de détention d'auteurs présumés ou reconnus coupables d'actes de terrorisme. Il fournit des orientations qui sont fondées sur les normes internationales et les bonnes pratiques généralement acceptées. Il constitue un outil pratique qui peut être utilisé pour faciliter l'application des instruments universels contre le terrorisme conformément aux principes et à la pratique acceptés de la justice pénale et de l'état de droit, s'agissant en particulier de leurs aspects qui s'appliquent à la lutte contre le terrorisme. Le manuel peut également servir de référence sur laquelle s'appuyer pour évaluer les capacités d'un système de justice pénale d'un pays donné, guider l'élaboration de politiques ou apporter un appui à des programmes de formation.

^aPublication des Nations Unies, numéro de vente: F09.IV.2.



Activités

- Votre pays a-t-il une conception moniste ou dualiste de l'application des traités internationaux? Que prévoit la Constitution de votre pays en la matière?
- Examinez les dispositions sur l'incrimination, la compétence et la coopération internationale dans l'un des instruments universels contre le terrorisme. Sont-elles auto-exécutoires? Nécessitent-elles une loi ou un règlement d'application pour être appliquées dans votre pays? Quel type de texte d'application faudrait-il?



Questions d'évaluation

- Qu'est-ce qu'une disposition "auto-exécutoire"?
- Quelles sont les principales différences entre les États monistes et les États dualistes? Laquelle de ces deux catégories a moins besoin, en principe, d'adopter des textes d'application?
- À la suite de la ratification d'un instrument universel contre le terrorisme, quelles mesures doivent prendre les autorités de l'État pour faire en sorte que les dispositions de cet instrument soient dûment appliquées?



Lectures complémentaires

- Bianchi, Andrea. "Enforcing international law norms against terrorism: achievements and prospects", in *Enforcing International Law Norms Against Terrorism*, Andrea Bianchi (dir.) Oxford: Hart Publishing, 2004, p. 491 à 534.
- Cassese, Antonio. *International Law*, 2^e édition. Oxford: Oxford University Press, 2005.
- Owada, Hisashi. "Problems of interaction between the international and domestic legal orders", *Asian Journal of International Law*, vol. 5, n° 2 (2015), p. 246 à 278.

3.1.2. Élaboration d'une législation pénale relative à la lutte contre le terrorisme

Tous les États parties à un instrument contre le terrorisme, qu'ils soient monistes ou dualistes, doivent adopter des lois ou règlements d'application pour incriminer certains actes (sauf si ces infractions ont déjà été créées avant la ratification ou l'accession) et édicter les peines applicables à ces infractions. En particulier, aucun des instruments relatifs au terrorisme ne précise les peines, ni même ne donne une échelle des peines, pour les infractions définies. Ainsi, l'article 4 de la Convention internationale pour la répression du financement du terrorisme énonce que:

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.

Même si la tradition juridique d'un pays permet une inculpation pénale pour la commission d'une infraction définie uniquement dans un traité international auquel le pays est partie, et non dans la législation nationale, cette infraction ne peut être punie tant que la législation nationale ne définit pas la peine. Un principe fondamental de l'état de droit est qu'il ne peut y avoir de peine sans loi. Peu de gens sont favorables à ce qu'une sanction soit infligée par analogie à une autre infraction. En conséquence, même les pays qui incorporent automatiquement les infractions dans leur droit interne dès l'adoption d'un traité doivent prendre des mesures législatives pour prévoir des peines qui s'appliquent à ces infractions et mettre en œuvre toute autre disposition qui ne serait pas auto-exécutoire.

Dès lors que tous les éléments des diverses infractions prévues dans les traités sont introduits dans la législation pénale des États parties, il n'y a pas une manière unique de se conformer correctement aux dispositions relatives à l'incrimination qui figurent dans les instruments universels contre le terrorisme. Les politiques pénales et les traditions juridiques de chaque État énoncent comment et où apporter les changements nécessaires. De la même manière, le style rédactionnel peut varier en fonction du choix de chaque État qui applique les dispositions conventionnelles. Une division classique est celle entre les pays de droit civil et les pays de *common law*.

On trouvera ci-après une liste non exhaustive de questions qui se posent dans le domaine de la justice pénale. Chaque pays peut traiter de ces questions de différentes manières, en adoptant des approches et des styles rédactionnels différents, mais l'objectif visé est toujours d'assurer en fin de compte la conformité avec les prescriptions des instruments relatifs à la lutte contre le terrorisme:

- Lois spéciales ou modifications du Code pénal. Certains pays préfèrent promulguer des lois spécifiques relatives à la lutte contre le terrorisme, d'autres modifier les lois existantes, par exemple en mettant à jour leur Code pénal pour modifier les dispositions existantes qui créent les infractions ou en introduire de nouvelles.
- Emplacement des définitions. Certains pays incorporent expressément dans leur législation nationale toutes les définitions qui figurent dans les traités qu'ils ratifient. D'autres ont une approche moins rigide et, une fois que les infractions visées sont incorporées, les agents de justice pénale peuvent revenir au texte de la convention en cas de doute quant à la signification de certains termes.
- Titres "thématiques". Chaque convention ou protocole universel couvre des types de comportement criminel qui ne correspondent pas automatiquement, ou aisément, à un chapitre ou une section unique du Code pénal d'un État donné. C'est le cas par exemple pour les infractions créées par la Convention internationale pour la répression des actes de terrorisme nucléaire; en raison de la nature transversale des sujets couverts, un État peut souhaiter incorporer ces sujets dans une section traitant de façon générale des armes de destruction massive, tandis qu'un autre État peut décider que certains types de comportement décrits dans la Convention appartiennent à une section traitant des crimes environnementaux.

Quel que soit le style rédactionnel adopté et l'emplacement des diverses infractions, il demeure essentiel que chaque État établisse un lien entre ces infractions et les autres prescriptions des traités, telles que les dispositions juridictionnelles, y compris, notamment, le principe *aut dedere aut judicare*.

3.1.3. Cadre institutionnel de l'ONU pour la mise en œuvre

Outre l'Assemblée générale et ses organes subsidiaires²¹, un certain nombre d'autres organes de l'Organisation prennent part directement à l'exécution des activités et/ou des mandats de lutte contre le terrorisme, comme indiqué ci-après:

3.1.3.1. Conseil de sécurité

Aux termes de la Charte des Nations Unies, les fonctions et pouvoirs principaux du Conseil de sécurité concernent le maintien de la paix et de la sécurité internationales. Dans ce contexte, le Conseil peut adopter des résolutions au titre du Chapitre VII de la Charte dans le cas d'une menace contre la paix, d'une rupture de la paix ou d'un acte d'agression. L'adoption de résolutions en vertu du Chapitre VII permet au Conseil d'imposer des sanctions (en vertu des Articles 41 et 42) qui impliquent ou non l'emploi de la force armée contre des États en cas de violation. Avec l'adoption de sa résolution 1373 (2001), le Conseil a placé les actes de terrorisme sur le terrain des menaces contre la paix et la sécurité.

En ayant l'application des résolutions relatives au terrorisme à l'esprit, le Conseil de sécurité a créé plusieurs comités composés chacun de ses 15 membres. Les États doivent soumettre des rapports aux comités, dans lesquels ils décrivent les mesures prises pour appliquer les résolutions pertinentes:

²¹Ce sont des commissions qui sont représentées par tous les États Membres ou par un groupe d'États Membres élu pour y siéger. Ceux qui participent à l'élaboration des politiques de lutte contre le terrorisme sont la Troisième Commission, qui traite des questions sociales et humanitaires et des questions relatives aux droits de l'homme et la Sixième Commission, qui traite des questions juridiques internationales.

Comité du Conseil de sécurité faisant suite aux résolutions 1267 (1999), 1989 (2011) et 2253 (2015) concernant l'État islamique d'Iraq et du Levant (Daech), Al-Qaida et les personnes, groupes, entreprises et entités qui leur sont associés

Le Comité du Conseil de sécurité faisant suite aux résolutions 1267 (1999), 1989 (2011) et 2253 (2015) concernant l'État islamique d'Iraq et du Levant (Daech), Al-Qaida et les personnes, groupes, entreprises et entités qui leur sont associés suit l'application des sanctions (gel des avoirs, interdictions de voyager et embargos sur les armes) imposées à des personnes et entités identifiées comme étant associées à l'État islamique d'Iraq et du Levant (Daech) et Al-Qaida, dont les noms figurent sur une liste récapitulative tenue à jour par le Comité.

Comité du Conseil de sécurité créé par la résolution 1988 (2011)

Le Comité du Conseil de sécurité créé par la résolution 1988 (2011) suit l'application des sanctions (gel des avoirs, interdictions de voyager et embargos sur les armes) imposées à des personnes et entités identifiées comme étant associées aux Taliban, dont les noms figurent sur une liste récapitulative tenue à jour par le Comité.

Comité contre le terrorisme

Créé par la résolution 1373 (2001), dans laquelle le Conseil de sécurité a décidé que les États doivent prendre un certain nombre de mesures pour prévenir les activités terroristes et ériger en infraction diverses formes d'actes de terrorisme, le Comité contre le terrorisme surveille l'application de la résolution 1373 (2001) et d'autres résolutions connexes ultérieures et facilite l'assistance aux États afin de renforcer la capacité de combattre le terrorisme aux niveaux national, régional et mondial. Le Comité est assisté par la Direction exécutive du Comité contre le terrorisme, créée par la résolution 1535 (2004) du Conseil.

Comité du Conseil de sécurité créé par la résolution 1540 (2004)

Le Comité du Conseil de sécurité créé par la résolution 1540 (2004) suit l'application par les États Membres de la résolution 1540 (2004) du Conseil de sécurité, qui vise à empêcher que des armes de destruction massive ne tombent entre les mains d'acteurs non étatiques tels que les groupes terroristes. Le Comité est assisté par un groupe d'experts.

3.1.3.2. Secrétariat de l'ONU

Le Secrétariat de l'ONU est l'organe qui exécute les décisions rendues par l'Assemblée générale et le Conseil de sécurité. Il s'acquitte également des tâches que lui confie le Conseil économique et social. Le Secrétaire général, qui est à la tête du Secrétariat, "peut attirer l'attention du Conseil de sécurité sur toute affaire qui, à son avis, pourrait mettre en danger le maintien de la paix et de la sécurité internationales" (Charte des Nations Unies, Articles 97 et 99).

Bureau des affaires juridiques

Par l'intermédiaire de son Bureau des affaires juridiques, le Secrétariat a fourni les services appropriés pour la rédaction et l'adoption de différents instruments relatifs à la lutte contre le terrorisme et a participé à des négociations sur le projet de convention générale sur le terrorisme international.

Service de la prévention du terrorisme de l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime

Le Service de la prévention du terrorisme de l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime, basé à Vienne, fournit une assistance clef au Secrétariat. Conformément au mandat qui lui a été conféré par l'Assemblée générale, le Service aide les États Membres, à leur demande, à ratifier le régime juridique universel contre le terrorisme, à l'incorporer dans leur législation nationale et à le mettre en application. La Stratégie antiterroriste mondiale des Nations Unies salue le rôle joué par le Service en encourageant "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'Organisation des Nations Unies" (résolution 60/288 de l'Assemblée générale, annexe, partie III, par. 7).

Le Service de la prévention du terrorisme possède d'importants avantages comparatifs pour proposer une réponse globale au terrorisme. En particulier, Il possède non seulement des connaissances spécialisées dans divers domaines connexes, à savoir la prévention du crime et la justice pénale, la primauté du droit, la lutte contre la drogue, la criminalité transnationale organisée, le blanchiment d'argent, la corruption et la coopération internationale en matière pénale, mais aussi des capacités opérationnelles sur le terrain.

Équipe spéciale de lutte contre le terrorisme

L'Équipe spéciale de lutte contre le terrorisme a été créée au sein du Secrétariat. Cet organe est chargé de la coordination et du partage de l'information entre les 38 entités et organisations internationales qui interviennent dans les efforts de lutte contre le terrorisme (par exemple, l'ONUDC, le Bureau des affaires juridiques et INTERPOL). Il est une instance où sont débattues les questions stratégiques et qui assure la cohérence des activités menées dans l'ensemble du système des Nations Unies. En 2011, le Centre des Nations Unies pour la lutte contre le terrorisme a été créé au sein de l'Équipe spéciale pour promouvoir la coopération internationale en matière de lutte contre le terrorisme et aider les États Membres dans la mise en œuvre de la Stratégie antiterroriste mondiale.

3.1.3.3 Cour internationale de Justice

La Cour internationale de Justice est l'organe judiciaire principal de l'Organisation des Nations Unies, créé conformément à l'Article 92 de la Charte. Le Statut de la Cour internationale de Justice est annexé à la Charte des Nations Unies, dont il fait partie. Même si tous les États Membres de l'ONU sont parties au Statut de la Cour, l'acceptation de la compétence de la Cour est un préalable pour pouvoir lui soumettre un différend. La Cour internationale de Justice a rendu un certain nombre de décisions qui ont une incidence directe sur le développement et l'interprétation du cadre juridique international de lutte contre le terrorisme²².

²²Voir *Questions d'interprétation et d'application de la Convention de Montréal de 1971 résultant de l'incident aérien de Lockerbie (Jamahiriya arabe libyenne c. États-Unis d'Amérique)*; *Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci (Nicaragua c. États-Unis d'Amérique)*; et *Personnel diplomatique et consulaire des États-Unis à Téhéran (États-Unis d'Amérique c. Iran)* (disponibles à l'adresse www.icj-cij.org).



Outils

- Les ressources juridiques électroniques de l'ONUUDC relatives au terrorisme international comportent une base de données accessible en ligne qui contient le texte intégral des lois nationales de plus de 120 pays, qui permet aux utilisateurs de comparer différents styles rédactionnels, techniques et solutions.
- Le Conseil de l'Europe a établi des profils nationaux relatifs à la capacité de lutte contre le terrorisme (disponibles sur le portail du Conseil de l'Europe, à l'adresse <https://www.coe.int/fr/web/counter-terrorism/country-profiles>) qui traitent des questions liées aux normes antiterroristes des États membres et des observateurs du Conseil de l'Europe, et de leur capacité de lutter contre les actes de terrorisme.



Activités

- Selon vous, quels sont les avantages et les inconvénients de l'adoption de lois spéciales couvrant les infractions liées au terrorisme, par rapport à l'introduction de ces infractions dans le code pénal?
- Prenez en considération un des instruments universels contre le terrorisme que votre pays a ratifiés et appliqués, et étudiez comment les infractions conventionnelles ont été incorporées dans la législation pénale nationale. Si vous consultez un code pénal, analysez comment s'articulent les dispositions relatives au droit pénal général et celles relatives au droit pénal spécial. Par exemple, où les dispositions sur la compétence ont-elles été introduites? Comment les définitions ont-elles été traitées?
- Recommencez l'exercice ci-dessus en prenant un autre traité universel et la législation d'un autre État. (Utilisez si nécessaire les ressources juridiques électroniques du Service de la prévention du terrorisme de l'ONUUDC pour avoir accès aux lois pénales des États autres que le vôtre).



Questions d'évaluation

- Pourquoi est-il nécessaire d'incorporer dans les législations internes les infractions prévues dans les instruments universels contre le terrorisme? Ne suffirait-il pas d'appliquer directement les instruments?
- Les instruments universels contre le terrorisme contiennent-ils des règles ou des lignes directrices indiquant comment et où précisément les comportements criminels qu'ils décrivent doivent être incorporés dans les législations pénales internes?



Lectures complémentaires

- Abrams, Norman. "Developments in US anti-terrorism law: checks and balances undermined", *Journal of International Criminal Justice*, vol. 4, n° 5 (2006), p. 1117 à 1136.
- Baxter, Kylie et Renee Davidson. "Foreign terrorist fighters: managing a twenty-first century threat", *Third World Quarterly*, vol. 37, n° 8 (2016), p. 1299 à 1313.

- Fenwick, Helen. "Responding to the ISIS threat: extending coercive non-trial-based measures in the Counter-Terrorism and Security Act 2015", *International Review of Law, Computers and Technology*, vol. 30, n° 3 (2016), p. 174 à 190.
- Hinojosa Martínez et Luis Miguel. "The legislative role of the Security Council in its fight against terrorism: legal, political and practical limits", *International and Comparative Law Quarterly*, vol. 57, n° 2 (avril 2008), p. 333 à 359.
- Laborde, Jean-Paul et Michael De Feo. "Problems and prospects of implementing UN action against terrorism", *Journal of International Criminal Justice*, vol. 4, n° 5 (2006), p. 1087 à 1103.
- Paulussen, Christophe et Eva Entenmann. "Addressing Europe's foreign fighter issue: legal avenues at the international and national level", *Security and Human Rights*, vol. 25, n° 1 (2014), p. 86 à 118.

4. Cadre juridique universel contre le terrorisme et cadres juridiques connexes

4.1. Traitement des actes de terrorisme dans le cadre de la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée

Du fait que les terroristes emploient dans une très large mesure les mêmes méthodes que les groupes criminels organisés “traditionnels”, il est possible, pour lutter contre le terrorisme, de recourir efficacement aux outils législatifs contre la criminalité organisée qui existent.

Dans sa résolution 1373 (2001), le Conseil de sécurité a noté avec préoccupation les liens étroits existant entre le terrorisme international et la criminalité transnationale organisée. Depuis, le Conseil a reconnu les liens existant entre le terrorisme et la criminalité transnationale organisée [voir résolution 2195 (2014)] et a traité de la question du commerce avec l’EIIL et le Front el-Nosra et d’autres entités associés à Al-Qaida [voir résolution 2199 (2015)]. Le rapport du Secrétaire général publié en application de la résolution 2195 (2014) (S/2015/366) contient des recommandations sur les moyens d’intervenir face à la menace des terroristes qui tirent profit d’activités de la criminalité transnationale organisée. Dans ce domaine, le principal outil juridique à l’échelle mondiale est la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée (Convention contre la criminalité organisée)²³ et les trois protocoles s’y rapportant (le Protocole visant à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants²⁴; le Protocole contre le trafic illicite de migrants par terre, air et mer²⁵; et le Protocole contre la fabrication et le trafic illicites d’armes à feu, de leurs pièces, éléments et munitions²⁶). Plus récemment, dans sa résolution 2322 (2016), sur la justice pénale en tant qu’outil de lutte contre le terrorisme, le Conseil de sécurité a de nouveau exhorté les États Membres à mettre en œuvre la Convention contre la criminalité organisée et les Protocoles s’y rapportant.

La Convention contre la criminalité organisée ne mentionne pas expressément les “actes de terrorisme”, mais leur incorporation parmi les types de comportement soumis aux mécanismes de coopération de la Convention a été longuement débattue au cours de la phase de négociation. De plus, l’existence de liens entre des groupes terroristes et des groupes criminels organisés est reconnue depuis longtemps et fait l’objet de recherches par des universitaires du monde entier. Les actes définis comme des “infractions graves” dans la Convention contre la criminalité organisée – à savoir les comportements constituant une infraction passible d’une peine privative de liberté dont le maximum ne doit pas être inférieur à quatre ans ou d’une peine plus lourde en vertu de la législation interne – peuvent en effet être commis par un groupe terroriste opérant à une échelle transnationale.

²³Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 2225, n° 39574.

²⁴Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 2237, n° 39574.

²⁵Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 2241, n° 39574.

²⁶Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 2326, n° 39574.

Même si la Convention contre la criminalité organisée n’a pas été expressément conçue pour combattre la menace terroriste, il est possible, pour lutter contre le terrorisme, de recourir à l’ensemble des mécanismes juridiques qu’elle prévoit, chaque fois que les deux conditions de base déclenchant l’application de la Convention sont remplies: a) le caractère transnational de l’infraction; b) l’implication d’un groupe criminel organisé tel que défini par la Convention.

Quand une infraction peut-elle être considérée comme “transnationale”?

Aux termes de la Convention contre la criminalité organisée, une infraction est de nature transnationale si elle est commise dans plus d’un État; si elle est commise dans un État mais qu’une partie substantielle de sa préparation, de sa planification, de sa conduite ou de son contrôle a lieu dans un autre État; si elle est commise dans un État mais implique un groupe criminel organisé qui se livre à des activités criminelles dans plus d’un État; ou si elle est commise dans un État mais a des effets substantiels dans un autre État (article 3, paragraphe 2).

Outre des dispositions précises couvrant l’extradition et l’entraide judiciaire, la Convention contre la criminalité organisée énonce un cadre juridique pour que les parties mettent en place des programmes de protection des témoins, des équipes d’enquête conjointes, des techniques d’enquête spéciales, etc. L’article 18 revêt un intérêt particulier du fait de ses règles détaillées régissant les conditions et procédures relatives à l’entraide judiciaire.

Quelles sont les caractéristiques d’un “groupe criminel organisé”?

Un “groupe criminel organisé” est défini comme “un groupe structuré de trois personnes ou plus existant depuis un certain temps et agissant de concert dans le but de commettre une ou plusieurs infractions graves ou infractions établies conformément à la présente Convention, pour en tirer, directement ou indirectement, un avantage financier ou un autre avantage matériel” [alinéa a de l’article 2 de la Convention contre la criminalité organisée].

À son tour, un “groupe structuré” s’entend d’un groupe “qui ne s’est pas constitué au hasard pour commettre immédiatement une infraction et qui n’a pas nécessairement de rôles formellement définis pour ses membres, de continuité dans sa composition ou de structure élaborée [alinéa c de l’article 2 de la Convention contre la criminalité organisée].



Outils

Pour fournir une assistance durant la phase d’application, l’ONUDC a élaboré les *Guides législatifs pour l’application de la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée et des protocoles s’y rapportant*^a.

Le *Recueil de cas sur les affaires de terrorisme* élaboré par l’ONUDC, qui est fondé sur l’analyse de législations nationales et de scénarios réels, a une section consacrée au terrorisme et à la criminalité organisée.

L’ONUDC a également élaboré le *Recueil d’affaires de criminalité organisée*, qui est une compilation d’affaires exemplaires qui présente également les bonnes pratiques connexes en matière

d'incrimination, d'enquêtes et de poursuites et l'expérience acquise sur le plan judiciaire pour traiter la criminalité organisée et ses diverses formes et manifestations. Le Recueil vise à fournir aux décideurs, aux praticiens de la justice pénale et aux enquêteurs de la police des perspectives pratiques et des connaissances fondées sur l'expérience de praticiens spécialisés et des bonnes pratiques connexes.

^aPublication des Nations Unies, n° de vente F05.V2.



Activités

- Examinez la définition de l'expression "groupe criminel organisé" qui figure dans la Convention contre la criminalité organisée. Selon vous, cette définition prend-elle en considération les principales caractéristiques des groupes terroristes actuels?
- Examinez les quatre groupes d'infractions que la Convention contre la criminalité organisée définit expressément (participation à un groupe criminel organisé, corruption, blanchiment du produit du crime et entrave au bon fonctionnement de la justice). S'agit-il également d'infractions que les groupes et réseaux terroristes commettent? Discutez.
- Comparez les dispositions relatives à l'extradition et à l'entraide judiciaire figurant dans les instruments universels contre le terrorisme et celles de la Convention contre la criminalité organisée. Dans quels domaines la Convention est-elle plus détaillée?
- Recensez les dispositions de la Convention contre la criminalité organisée autres que l'article 16 (extradition) et l'article 18 (entraide judiciaire) qui ont trait à des mécanismes de coopération absents des instruments universels contre le terrorisme. Selon vous, de tels mécanismes pourraient-ils être utilement incorporés dans le domaine de la lutte contre le terrorisme?
- Analysez les cas dans lesquels la Convention contre la criminalité organisée considère qu'une infraction est de nature transnationale. Affirmeriez-vous que le terme transnational a un sens suffisamment large pour couvrir le mode opératoire des organisations terroristes actuelles?
- Comparez les prescriptions de la résolution 1373 (2001) du Conseil de sécurité, relatives à la prévention de la fourniture d'armes à des terroristes, et le champ d'application du Protocole sur les armes à feu, additionnel à la Convention contre la criminalité organisée. Ces deux instruments sont-ils complémentaires dans ce domaine?



Questions d'évaluation

- Expliquez comment la Convention contre la criminalité organisée peut appuyer et faciliter la coopération internationale relative aux infractions liées au terrorisme (en particulier, les infractions prévues dans les instruments universels contre le terrorisme).
- Quels sont les quatre groupes d'infractions que la Convention contre la criminalité organisée définit expressément?
- Examinez les infractions énoncées dans les instruments universels contre le terrorisme. S'agit-il d'"infractions graves" au sens de la Convention contre la criminalité organisée?



Lectures complémentaires

- Basra, Rajan, Peter R. Neumann et Claudia Brunner. *Criminal Pasts, Terrorist Futures: European Jihadists and the New Crime-Terror Nexus*. Londres: International Centre for the Study of Radicalisation and Political Violence, 2016.
- Betti, Stefano. "New prospects for inter-state co-operation in criminal matters: the Palermo Convention", *International Criminal Law Review*, vol. 3, n° 2 (2003), p. 151 à 167.
- Bovenkerk, Frank et Bashir Abou Chakra. "Terrorism and organized crime", *Forum on Crime and Society*, vol. 4, n°s 1 et 2 (2004). Publication des Nations Unies, numéro de vente F05.IV8, p. 3 à 16.
- Carrapico, Helena, Daniela Irrera et Bill Tupman. "Transnational organised crime and terrorism: different peas, same pod?", *Global Crime*, vol. 15, n°s 3 et 4 (2014), p. 213 à 218.
- Dandurand, Yvon et Vivienne Chin. *Links between Terrorism and Other Forms of Crime*. Vancouver (Canada): Centre international pour la réforme du droit criminel et la politique en matière de justice pénale, avril 2004.
- Laborde, Jean-Paul. *État de droit et crime organisé*. Paris: Dalloz, 2005.
- Makarenko, Tamara. "Foundations and evolution of the crime-terror nexus", in *Routledge Handbook of Transnational Organized Crime*, Felia Allum et Stan Gilmour (dir.). Abingdon (Oxon, Royaume-Uni): Routledge, 2011.
- McClean, David. *Transnational Organized Crime: A Commentary on the UN Convention and its Protocols*. Oxford: Oxford University Press, 2007.
- Sanderson, Thomas M. "Transnational terror and organized crime: blurring the lines", *SIAS Review of International Affairs*, vol. 24, n° 1 (2014), p. 49 à 61.
- Standing, André. *Transnational organized crime and the Palermo Convention: a reality check*. New York: International Peace Institute, 2010.
- Williams, Phil et Dimitri Vlassis (dir.). *Combating Transnational Crime: Concepts, Activities and Responses*. Londres: Frank Cass, 2001.
- Actes de la Conférence internationale tenue sur le thème "Trafficking: Networks and Logistics of Transnational Crime and International Terrorism" à Courmayeur (Italie), 6–8 décembre 2002.

4.2. Interaction entre les instruments juridiques universels et les instruments juridiques régionaux

Les instruments universels contre le terrorisme font partie intégrante d'un réseau complexe d'instruments conclus par les États au niveau régional.

Un grand nombre d'organisations régionales et sous-régionales ont un mandat qui comprend des activités ayant trait au terrorisme. Le mandat et les fonctions normatives de ces organisations varient grandement: certaines ont de vastes pouvoirs législatifs et supranationaux (notamment l'Union européenne), tandis que d'autres ont seulement le pouvoir d'adopter des recommandations non contraignantes.

Lorsque des instruments contraignants sont adoptés, leur application concrète s'appuie sur la législation et les procédures pénales internes. Il est souvent difficile pour les autorités nationales de mettre en place un plan d'application intégré qui prenne en considération cette structure juridique dont les segments se chevauchent souvent. La tâche est également exigeante pour les fonctionnaires de la justice pénale, qui doivent souvent choisir entre un certain nombre de bases juridiques pour faire une demande d'entraide auprès d'autorités étrangères. Il est essentiel qu'ils se familiarisent avec l'interaction complexe entre les différentes strates afin d'accroître les chances d'obtenir le niveau souhaité de coopération de la part des autres États.

Traités régionaux relatifs à la lutte contre le terrorisme

Les instruments régionaux et sous-régionaux énumérés ci-après ont trait au terrorisme et ils sont contraignants pour les États qui y sont parties. On trouvera le texte intégral de ces instruments à l'adresse www.unodc.org/tlbd/en/regional_instruments.html.

- Convention pour la prévention ou la répression des actes de terrorisme qui prennent la forme de délits contre les personnes ainsi que de l'extorsion connexe à ces délits lorsque de tels actes ont des répercussions internationales;
- Convention interaméricaine contre le terrorisme;
- Convention européenne pour la répression du terrorisme;
- Convention régionale de l'ASACR sur la répression du terrorisme;
- Convention arabe relative à la répression du terrorisme;
- Traité de coopération entre les États membres de la Communauté d'États indépendants dans la lutte contre le terrorisme;
- Convention de l'Organisation de la Conférence islamique sur la lutte contre le terrorisme international;
- Convention de l'OUA sur la prévention et la lutte contre le terrorisme;
- Convention de l'ASEAN sur la lutte contre le terrorisme;
- Convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme et Protocole additionnel à la Convention.

Il n'est pas possible de dire globalement si les accords régionaux ou les instruments universels offrent une meilleure solution juridique pour les praticiens qui coopèrent au niveau international. Plusieurs instruments régionaux offrent des cadres de coopération utiles, qui comprennent souvent des actes de procédure détaillés et précis pour atteindre les objectifs qui y sont énoncés. Cela étant, tout instrument régional a par définition un champ d'application limité, si bien que les instruments universels contre le terrorisme sont une option plus intéressante en tant que réseaux de coopération véritablement mondiaux chaque fois que les États parties cherchent à fournir une assistance à des pays situés en dehors de leur région ou à recevoir une assistance de ces pays.

Dans certains cas, un cadre peut sembler préférable à un autre. Cela dépend des circonstances de l'affaire, de la qualité et de la quantité des bases juridiques disponibles et des possibilités d'obtenir le résultat escompté.

En ce sens, les instruments régionaux de la lutte contre le terrorisme ne visent pas à remplacer les instruments universels, mais plutôt à offrir aux agents de la justice pénale, dans le monde entier, un certain nombre d'outils juridiques complémentaires. Dans de nombreux cas, les accords régionaux énumèrent les infractions énoncées dans les instruments universels pour définir leur propre champ d'application.

Parfois, les dispositions d'un instrument peuvent apparaître comme entrant en conflit avec celles qui figurent dans un autre. Lorsque cela se produit, le problème doit être réglé par l'application des normes internationales existantes. La Convention de Vienne sur le droit des traités de 1969²⁷ est un instrument fondamental, car elle fournit des règles (dont un grand nombre de caractère coutumier) sur l'interprétation et l'application des traités internationaux. Son article 30 est particulièrement pertinent, car il traite de l'application de traités successifs portant sur la même matière. S'agissant de la relation entre les obligations découlant de la Charte des Nations Unies et d'autres instruments internationaux, l'Article 103 de la Charte des Nations Unies établit que les obligations en vertu de la Charte prévalent.

Résolution de conflits entre normes internationales: les règles de base

Article 103 de la Charte des Nations Unies

En cas de conflit entre les obligations des Membres des Nations Unies en vertu de la présente Charte et leurs obligations en vertu de tout autre accord international, les premières prévaudront.

Article 30 de la Convention de Vienne sur le droit des traités

Application de traités successifs portant sur la même matière

1. Sous réserve des dispositions de l'Article 103 de la Charte des Nations Unies, les droits et obligations des États parties à des traités successifs portant sur la même matière sont déterminés conformément aux paragraphes suivants.
2. Lorsqu'un traité précise qu'il est subordonné à un traité antérieur ou postérieur ou qu'il ne doit pas être considéré comme incompatible avec cet autre traité, les dispositions de celui-ci l'emportent.
3. Lorsque toutes les parties au traité antérieur sont également parties au traité postérieur, sans que le traité antérieur ait pris fin ou que son application ait été suspendue en vertu de l'article 59, le traité antérieur ne s'applique que dans la mesure où ses dispositions sont compatibles avec celles du traité postérieur.
4. Lorsque les parties au traité antérieur ne sont pas toutes parties au traité postérieur:
 - a) dans les relations entre les États parties aux deux traités, la règle applicable est celle qui est énoncée au paragraphe 3;
 - b) dans les relations entre un État partie aux deux traités et un État partie à l'un de ces traités seulement, le traité auquel les deux États sont parties régit leurs droits et obligations réciproques. [...]

Un exemple du conflit potentiel entre les traités universels et les traités régionaux de lutte contre le terrorisme réside dans le fait que certains instruments régionaux relatifs à la lutte contre le terrorisme excluent les mouvements de libération nationale de leur champ d'application. Cela ouvre la voie à une éventuelle contradiction avec les instruments universels, qui ne prévoient pas une telle exception.

²⁷Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 1155, n° 18232.



Outils

Instruments internationaux relatifs à la prévention et à la répression du terrorisme international^a, publié par le Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies, est une compilation des instruments régionaux et sous-régionaux contre le terrorisme.

Une mappemonde interactive sur les actions (inter)régionales contre le terrorisme (disponible à l'adresse www.unodc.org) donne accès au texte intégral d'instruments régionaux et aux sites Web des différentes organisations régionales correspondantes. Les divers instruments sont regroupés par continent et disponibles dans les différentes langues officielles de l'Organisation des Nations Unies lorsque celles-ci existent.

^aPublication des Nations Unies, numéro de vente: F08.V2.



Activités

- Votre pays est-il partie à un ou plusieurs accords régionaux relatifs à la lutte contre le terrorisme? Si oui, lequel ou lesquels? Comment ce ou ces accords régionaux sont-ils liés au cadre juridique universel contre le terrorisme?
- Examinez un accord régional relatif à la lutte contre le terrorisme de votre choix et analysez ses dispositions relatives à l'extradition et à l'entraide judiciaire. Comparez-les d'un œil critique avec les dispositions analogues qui figurent dans les instruments universels contre le terrorisme.



Questions d'évaluation

- Pourquoi les États devraient-ils coopérer en s'appuyant sur les instruments universels contre le terrorisme alors que de nombreux accords régionaux contre le terrorisme existent déjà?
- Comment la Convention de Vienne sur le droit des traités peut-elle s'avérer utile lorsque des incohérences sont perçues entre des traités portant sur la même matière?



Lectures complémentaires

- Bakker, Edwin et Joseph Powderly. "Dealing with transnational terrorism, the concept and practice of joint investigation teams", *Security and Human Rights*, vol. 22, n° 1 (2011), p. 19 à 28.
- Bartsch, Hans-Jürgen. "International coopération in criminal matters within the Council of Europe", in *European Cooperation in Penal Matters: Issues and Perspectives*, M. Cherif Bassiouni, Vincenzo Militello et Helmut Satzger (dir.) Padoue (Italie): CEDAM, 2008, p. 431 à 438.
- Chow, Jonathan T. "ASEAN counterterrorism cooperation since 9/11", *Asian Survey*, vol. 45, n° 2 (mars/avril 2005), p. 302 à 321.
- Conseil de l'Europe. *La lutte contre le terrorisme – Les normes du Conseil de l'Europe*, 3^e édition. Strasbourg (France): Publications du Conseil de l'Europe, 2005.

- Demeke, Memar Ayalew et Solomon Gebreyohans Gebru. "The role of regional economic communities in fighting terrorism in Africa: the case of Inter-Governmental Authority on Development (IGAD)", *European Scientific Journal*, vol. 2 (septembre 2014), p. 216 à 229.
- Dumitriu, Eugenia. "The EU's definition of terrorism: the Council framework decision on combating terrorism", *German Law Journal*, vol. 5, n° 5 (mai 2004).
- Ewi, Martin et Kwesi Aning. "Assessing the role of the African Union in preventing and combating terrorism in Africa", *African Security Review*, vol. 15, n° 3, janvier 2006, p. 32 à 46.
- Fijnaut, Cyrille. "Controlling organized crime and terrorism in the European Union", in *European Cooperation in Penal Matters: Issues and Perspectives*, M. Cherif Bassiouni, Vincenzo Militello et Helmut Satzger (dir.). Padoue (Italie): CEDAM, 2008, p. 243 à 264.
- Galli, Francesca. "Terrorism blacklisting in the EU: the way forward – quid of the new legal bases in the TFEU", *New Journal of European Criminal Law*, vol. 6, n° 3 (2015), p. 324 à 334.
- Lagos, Enrique et Timothy D. Rudy. "Latin America: views on contemporary issues in the region preventing, punishing, and eliminating terrorism in the western hemisphere – a post-9/11 inter-American treaty", *Fordham International Law Journal*, vol. 26, n° 6 (juin 2003), p. 1619 à 1648.
- Lorenzana Del Villar, Erika et Davita Silfen Glasberg. "Victims of terrorism and the right to redress: challenges and contradictions in the 2012 Emmerson report", *Humanity and Society*, vol. 39, n° 3 (2015), p. 321 à 338.
- Monar, Jörg. "The EU as an international counter-terrorism actor: progress and constraints", *Intelligence and National Security*, vol. 30, n°s 2 et 3 (2015), p. 333 à 356.
- Nesi, Giuseppe (dir.). *International Cooperation in Counter-terrorism: The United Nations and Regional Organizations in the Fight Against Terrorism*. Farham (Royaume-Uni): Ashgate Publishing, 2006.
- Riedel, Eibe. "Quo Vadis Europe?: The EU treaty reforms, human rights, rule of law and the fight against terrorism", *Adelaide Law Review*, vol. 31, n° 2 (2010), p. 241 à 270.
- Sadat-Akhavi, Seyed A. *Methods of Resolving Conflicts Between Treaties*. Leyde (Pays-Bas): Martinus Nijhoff Publishers, 2003.
- Van den Herik, Larissa et Nico Schrijver (dir.). *Counter-Terrorism Strategies in a Fragmented Legal Order*. Cambridge: Cambridge University Press, 2013.
- Van Sliedregt, Elies. "European approaches to fighting terrorism", *Duke Journal of Comparative and International Law*, vol. 20, n° 3 (2010), p. 413 à 428.

Annexe

Études de cas – Réponses

Module 2

Section 2.1.1. Les régimes de sanctions contre l'EIL (Daech), Al-Qaida et les Taliban

1. Les fonds de la fondation doivent-ils être gelés? Si oui, les autorités du Bluelandia doivent-elles établir qu'il y a des motifs raisonnables de croire que les fonds de la fondation sont liés à des activités terroristes?

Aux termes des régimes de sanctions contre l'EIL (Daech), Al-Qaida et les Taliban, les États Membres sont dans l'obligation de geler les fonds des personnes et entités figurant sur les listes récapitulatives du Conseil de sécurité. Étant donné que le gel des fonds est une conséquence automatique de l'inscription de ladite personne ou entité sur ces listes, les autorités nationales ne sont pas tenues d'établir la preuve de l'existence d'un quelconque lien entre les fonds et une activité terroriste. En conséquence, le gel des fonds est exécuté sans aucun délai dès réception des informations relatives aux comptes désignés.

2. La requête de Max est-elle soutenable de quelque façon que ce soit?

La résolution 1452 (2002) du Conseil de sécurité adoucit le régime des sanctions en énonçant des conditions et des procédures que les États doivent respecter pour garantir que les personnes et entités inscrites sur la Liste récapitulative peuvent toujours avoir accès à des fonds suffisants pour couvrir leurs dépenses de base. Dans la pratique, les autorités du Bluelandia devraient prendre les mesures suivantes:

- Déterminer le montant des fonds nécessaires pour couvrir les dépenses de base;
- Aviser le Comité du Conseil de sécurité faisant suite aux résolutions 1267 (1999), 1989 (2011) et 2253 (2015) concernant l'État islamique d'Iraq et du Levant (Daech), Al-Qaida et les personnes, groupes, entreprises et entités qui leur sont associés de leur intention d'autoriser l'accès à ces fonds;
- Autoriser l'accès aux fonds en l'absence de décision négative du Comité dans un délai de 48 heures.

3. Les arguments de Max doivent-ils néanmoins être acceptés et ses fonds débloqués?

Si une erreur sur l'identité de Max a entraîné le gel de ses fonds, les autorités nationales auront le pouvoir de dégeler ces fonds, au motif que le Comité du Conseil de sécurité faisant suite aux résolutions 1267 (1999), 1989 (2011) et 2253 (2015) concernant l'État islamique d'Iraq et du Levant (Daech), Al-Qaida et les personnes, groupes, entreprises et entités qui leur sont associés n'a jamais eu l'intention de le sanctionner. Toutefois, les autorités nationales ne sont pas habilitées à dégeler les fonds de Max sur la base des allégations de ce dernier

selon lesquelles le Comité ne disposait pas de suffisamment de preuves ou l'aurait injustement inscrit sur la Liste.

4. Comment les autorités du Pinklandia doivent-elles traiter Max?

En vertu du régime des sanctions, les États empêchent l'entrée sur leur territoire ou le transit par leur territoire des personnes inscrites sur la Liste récapitulative. En conséquence, Max ne devrait en principe pas être autorisé à entrer au Pinklandia. Le seul cas où l'entrée pourrait être accordée est si elle est nécessaire aux fins d'une procédure judiciaire.

Dans la pratique, si les autorités du Pinklandia disposent d'informations selon lesquelles Max peut avoir commis l'une quelconque des infractions visées dans les instruments universels contre le terrorisme (auxquels le Pinklandia est partie), elles doivent enquêter sur les faits et garantir la comparution de Max devant les autorités judiciaires compétentes aux fins de poursuites ou d'extradition. L'inscription de Max sur une Liste récapitulative du Conseil de sécurité peut aussi constituer une présomption de la commission de telles infractions.

5. La position de Max est-elle acceptable? De quels moyens disposerait Max s'il voulait être radié de la Liste?

Le nom de Max figure encore sur les listes récapitulatives du Conseil de sécurité. Les autorités du Pinklandia peuvent décider de ne pas le poursuivre, faute de charges suffisantes, mais elles restent tenues de faire appliquer l'interdiction de voyager qui le vise. En conséquence, elles ne peuvent en principe pas l'autoriser à résider sur le territoire.

Si Max souhaite être radié de la Liste, il doit engager la procédure de radiation décrite dans les Directives du Comité du Conseil de sécurité faisant suite aux résolutions 1267 (1999), 1989 (2011) et 2253 (2015) concernant l'État islamique d'Iraq et du Levant (Daech), Al-Qaida et les personnes, groupes, entreprises et entités qui leur sont associés. Conformément à la procédure décrite dans la résolution 1904 (2009), Max doit soumettre sa requête au Bureau du Médiateur.

Section 2.2.2.2. Obligation d'incriminer

1. L'argument de M. Filz est-il acceptable? Si non, pourquoi?

Aux termes de la Convention internationale pour la répression du financement du terrorisme, commet l'infraction de financement du terrorisme toute personne qui fournit des fonds dans l'intention de les voir utilisés ou en sachant qu'ils seront utilisés en vue de commettre un acte de terrorisme (paragraphe 1 de l'article 2). Avant d'acquitter M. Filz de tous les chefs d'accusation relatifs au financement du terrorisme et sous réserve que l'infraction ait été dûment incorporée dans le droit interne du pays, les autorités du Pinklandia doivent établir si M. Filz savait que la Prosperity Foundation servait également à transférer des ressources destinées à des activités de terrorisme.

2. L'argument de l'avocat est-il acceptable? Si non, pourquoi?

Pour qu'un acte constitue une infraction au sens de la Convention internationale pour la répression du financement du terrorisme, il n'est pas nécessaire que les fonds aient été effectivement utilisés (paragraphe 3 de l'article 2). En conséquence, l'argument de l'avocat en faveur de l'innocence de M. Filz n'est pas concluant.

Section 2.2.2.5. Mécanismes de coopération internationale

Extradition: base juridique

1. Le Pinklandia doit-il refuser d'extrader Tom vers le Bluelandia?

Le paragraphe 2 de l'article 9 de la Convention internationale pour la répression des attentats terroristes à l'explosif dispose que les États peuvent considérer la Convention comme la base légale de l'extradition s'ils subordonnent celle-ci à l'existence d'un traité. On retrouve cette même disposition dans tous les autres instruments universels contre le terrorisme. Le Pinklandia peut donc se fonder sur une base légale pour extrader Tom, sous réserve de faire une déclaration à cet effet.

2. Est-il vraiment impossible de se fonder sur l'ancien traité d'extradition pour demander l'extradition?

En application du paragraphe 1 de l'article 9 de la Convention internationale pour la répression des attentats terroristes à l'explosif, tous les traités d'extradition existant entre des États parties sont considérés comme automatiquement modifiés afin d'inclure, entre autres, les infractions visées dans la Convention. L'annexe à l'ancien traité d'extradition entre le Pinklandia et le Bluelandia est donc automatiquement actualisée et peut servir de base pour l'extradition.

3. Le Bluelandia doit-il abandonner tout espoir d'obtenir la remise de Tom?

En dépit de l'absence de base légale conventionnelle d'extradition avec le Pinklandia, le Bluelandia peut encore avoir des lois lui permettant de présenter une demande d'extradition aux autorités d'autres États. En l'espèce, les autorités du Pinklandia peuvent décider de fournir une assistance à leurs homologues, éventuellement en subordonnant l'extradition à l'acceptation d'une clause de réciprocité.

Extradition: l'infraction politique

4. Comment les autorités du Pinklandia devraient-elles concilier la nécessité d'extrader Tom et la prise en considération de ce "noble" but?

Du fait que la Convention internationale pour la répression des attentats terroristes à l'explosif est contraignante à la fois pour le Pinklandia et le Bluelandia, le Pinklandia ne peut invoquer la nature politique de l'infraction comme motif de rejet de la demande d'extradition (article 11). À moins que d'autres motifs de refus ne soient recevables, Tom doit être extradé indépendamment de la nature de l'infraction qu'il a commise.

5. Les autorités du Pinklandia doivent-elles refuser d'extrader Tom?

La Convention sur la prévention et la répression des infractions contre les personnes jouissant d'une protection internationale, y compris les agents diplomatiques, ne mentionne pas la nature politique de l'infraction. En conséquence, afin d'éviter le risque de voir sa demande rejetée, le Bluelandia aurait tout intérêt à fonder sa demande, si cela est possible, sur la Convention internationale pour la répression des attentats terroristes à l'explosif.

En tout état de cause, il est recommandé que les États abolissent l'exception d'"infraction politique" s'agissant des actes de terrorisme, conformément à la résolution 1373 (2001), dans

laquelle le Conseil de sécurité a demandé aux États de veiller à ce que la revendication de motivations politiques ne soit pas considérée comme pouvant justifier le rejet de demandes d'extradition de terroristes présumés (par. 3 g).

Entraide judiciaire: double incrimination et admissibilité des éléments de preuve

6. Si vous étiez le procureur du Pinklandia, comment pourriez-vous persuader les autorités du Jollylandia de donner une suite favorable à la demande?

Vous pourriez essayer d'inciter les autorités du Jollylandia à adopter une interprétation souple du critère de "double incrimination". Les autorités du Jollylandia pourraient se rendre compte que les éléments de la même infraction sont présents dans leur législation pénale, alors même que ladite infraction peut ne pas être qualifiée de la même manière qu'au Pinklandia. De la sorte, le Jollylandia devrait être en mesure de recueillir et transmettre les témoignages demandés par le Pinklandia.

La Convention des Nations Unies contre la corruption soutient cette approche en énonçant qu'"[e]n matière de coopération internationale, chaque fois que la double incrimination est considérée comme une condition, celle-ci est réputée remplie, que la législation de l'État Partie requis qualifie ou désigne ou non l'infraction de la même manière que l'État Partie requérant, si l'acte constituant l'infraction pour laquelle l'assistance est demandée est une infraction pénale en vertu de la législation des deux États Parties" (paragraphe 2 de l'article 43).

7. Si vous aviez été le procureur, qu'auriez-vous pu faire pour que les éléments de preuve présentés par le Jollylandia puissent être utilisés devant le tribunal?

Afin de pouvoir invoquer les éléments de preuve devant le tribunal, les procureurs du Pinklandia auraient dû demander à leurs homologues du Jollylandia de suivre les procédures en vigueur au Pinklandia, c'est-à-dire que les avis d'expert auraient dû être donnés sous serment. Cette procédure n'est pas utilisée au Bluelandia, mais l'État devrait procéder comme demandé à moins que le recueil de témoignages sous serment ne soit contraire à ses lois et principes fondamentaux.

Entraide judiciaire: secret bancaire et transmission spontanée d'informations

8. Le refus de coopérer des autorités du Jollylandia est-il acceptable?

Tant que le Pinklandia et le Jollylandia sont parties à la Convention internationale pour la répression du financement du terrorisme, ils devraient être en mesure de dûment appliquer le paragraphe 2 de l'article 12 de cette Convention, qui dispose que "les [É]tats ne peuvent invoquer le secret bancaire pour refuser de faire droit à une demande d'entraide judiciaire". C'est également ce que stipule la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée au paragraphe 8 de son article 18.

9. Les autorités du Jollylandia doivent-elles divulguer les informations relatives à tous les comptes bancaires suspects malgré l'absence de demande spécifique formulée par le Pinklandia?

Le devoir des États parties énoncé dans la Convention internationale pour la répression du financement du terrorisme (ainsi que dans les autres instruments universels contre le terrorisme et la résolution 1373 (2001) du Conseil de sécurité) de coopérer de la manière la plus

large possible signifie qu'il est important que le Jollylandia transmette au Pinklandia des informations sur ces comptes bancaires même en l'absence de requête spécifique concernant l'obtention de ces informations.

Entraide judiciaire: canaux non officiels et moyens de substitution pour accueillir les demandes

10. Le Pinklandia devrait-il poursuivre par la voie diplomatique, comme cela lui est demandé?

Si le Pinklandia poursuit par la voie diplomatique, il court le risque de recevoir les éléments de preuve trop tard pour parvenir à condamner Tom.

Sinon, le Pinklandia pourrait étudier la possibilité d'utiliser des canaux non officiels, par exemple faire voyager Palo (le témoin) volontairement jusqu'au Pinklandia pour qu'il y fasse sa déposition. De cette façon, les autorités du Jollylandia ne seraient pas officiellement impliquées.

Une autre possibilité encore serait de demander à Palo de se rendre dans un bureau consulaire du Pinklandia au Jollylandia. Cette possibilité est expressément prévue dans la Convention de Vienne sur les relations consulaires, aux termes de laquelle les fonctions consulaires consistent à "transmettre des actes judiciaires et extrajudiciaires ou exécuter des commissions rogatoires conformément aux accords internationaux en vigueur ou, à défaut de tels accords, de toute manière compatible avec les lois et règlements de l'État de résidence [...]" (article 5, par. j).

Cette solution présente l'avantage d'éviter des frais et d'autres obstacles bureaucratiques et matériels éventuels que le voyage de Palo au Pinklandia pourrait occasionner.

11. Discutez les possibilités de répondre aux préoccupations des deux États.

Si les autorités du Pinklandia ne sont pas autorisées à recueillir le témoignage de Palo en se rendant elles-mêmes au Jollylandia, les deux États peuvent envisager de le recueillir au moyen d'une vidéoconférence. La Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée, en son paragraphe 18 de l'article 18, encourage expressément les États à employer cette technique.

Si cela n'est pas possible (par exemple, en raison de craintes touchant aux droits de la défense), une autre solution envisageable est le "transfèrement de personnes détenues", notamment la remise de Palo au Pinklandia à titre provisoire avec obligation de le renvoyer une fois son témoignage obtenu. Ce mécanisme est prévu par divers instruments relatifs à la lutte contre le terrorisme, par exemple la Convention internationale pour la répression du financement du terrorisme, en son article 16, qui énonce les obligations juridiques fondamentales des deux États dans une telle situation.



ONU DC

Office des Nations Unies
contre la drogue et le crime

Centre international de Vienne, Boîte postale 500, 1400 Vienne, Autriche
Téléphone: (+43-1) 26060-0, Télécopie: (+43-1) 26060-3389, www.unodc.org