Université Nancy 2
Faculté de Droit, Sciences économiques et Gestion
École doctorale des Sciences juridiques, politiques, économiques et de gestion (SJPEG – n° 79)
Centre de recherche de droit privé (CRDP – Équipe d'accueil n° 1138)
Institut de Sciences criminelles et de Droit médical (ISCRIMED – unité de recherche du CRDP)

RÉFLEXIONS SUR LES INSTRUMENTS DE DROIT PÉNAL INTERNATIONAL ET EUROPÉEN DE LUTTE CONTRE LE TERRORISME

Thèse
En vue de l'obtention du grade de

Docteur en Droit
(Doctorat Nouveau régime – Droit privé – Droit pénal)
Présentée et soutenue publiquement

Le 08 octobre 2010
Par
M. Kevin Constant KATOUYA

Préparée sous la direction de :

M. François FOURMENT, *Professeur à l'Université Nancy 2*

Membres du jury :

M. Gérard CLEMENT, *Professeur à l'Université de Reims Champagne-Ardenne, Doyen honoraire de la Faculté de droit et de science politique, Rapporteur*

Mme Chantal CUTAJAR, *Maître de conférences HDR à l'Université de Strasbourg, Rapporteur*

M. Jean-François SEUVIC, *Professeur à l'Université Nancy 2*

M. Etienne NEFF, *Analyste en recherche criminelle à Europol (La Haye, Pays-Bas)*

M. François FOURMENT, *Professeur à l'Université Nancy 2, Directeur de thèse*

L'université n'entend accorder aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans cette thèse ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leur auteur.

TABLE DES ABRÉVIATIONS

Aff.	**A**ffaire
AGNU	**A**ssemblée **G**énérale des **N**ations **U**nies
AIDH	**A**ssociation **I**nternet pour la promotion des **D**roits de l'**H**omme
AIEA	**A**gence **I**nternationale de l'**E**nergie **A**tomique
AJ pénal	**A**ctualité **J**uridique **pénal**e
Al.	Alinéa
Bull. **crim**.	**Bull**etin des arrêts de la chambre **crim**inelle de la Cour de cassation
CAERT	**C**entre **A**fricain d'**E**tudes et de **R**echerche sur le **T**errorisme
CCT	**C**omité **C**ontre le **T**errorisme du Conseil de sécurité des Nations Unies
CEAC	**C**onférence **E**uropéenne de l'**A**viation **C**ivile
CEDH	**C**our **E**uropéenne des **D**roits de l'**H**omme
CEMAC	**C**ommunauté **E**conomique et **M**onétaire de l'**A**frique **C**entrale
CESA	**C**entre d'**E**tudes **S**tratégiques de l'**A**frique
CESDH	**C**onvention **E**uropéenne de **S**auvegarde de **D**roits de l'**H**omme et de libertés fondamentales
CJCE	**C**our de **J**ustice des **C**ommunautés **E**uropéennes
CO DEXTER	**CO**mité d'**EX**perts de lutte contre le **TER**rorisme du Conseil de l'Europe
Coll.	avec la collaboration de
C.pén.	**C**ode **pén**al
CPP	**C**ode de **P**rocédure **P**énale
Crim.	Chambre criminelle de la Cour de cassation

CTO	**C**onvention contre la criminalité **T**ransnationale **O**rganisée
DCN	**D**irection des **C**onstructions **N**avales
Dir.	sous la direction de
Éd.	Editions
GAFI	**G**roupe d'**A**ction **F**inancière **I**nternationale sur le blanchiment des capitaux
GMT	**G**roupe **M**ultidisciplinaire de l'action contre le **T**errorisme du Conseil de l'Europe
Ibidem	Au même endroit
JOCE	**J**ournal **O**fficiel des **C**ommunautés **E**uropéennes
JORF	**J**ournal **O**fficiel de la **R**épublique **F**rançaise
JOUE	**J**ournal **O**fficiel de l'**U**nion **E**uropéenne
N°	Numéro
OACI	**O**rganisation de l'**A**viation **C**ivile **I**nternationale
Obs.	Observations
OIAC	**O**rganisation pour l'**I**nterdiction des **A**rmes **C**himiques
ONU	**O**rganisation des **N**ations **U**nies
ONUDC	**O**ffice des **N**ations **U**nies contre la **D**rogue et le **C**rime
Op. cit.	**Op**ere **cit**ato (Ouvrage cité)
OUA	**O**rganisation de l'**U**nité **A**fricaine
Par.	**Par**agraphe
Préf.	Préface de
Prés.	Présentation de
RD bancaire et fin	**R**evue de **D**roit bancaire et financier
RDP	**R**épertoire de **D**roit **P**énal et de procédure pénale
ReAIDP	**R**evu **é**lectronique de l'**A**ssociation **I**nternationale de **D**roit **P**énale

RTDH	**R**evue **T**rimestrielle des **D**roits de l'**H**omme
RID pén.	**R**evue **I**nternationale de **D**roit **pén**al
S.	Et suivant
RSC	**R**evue de **S**cience **C**riminelle
TPICE	**T**ribunal de **P**remière **I**nstance des **C**ommunautés **E**uropéennes
Trad.	Traduit par
TSL	**T**ribunal **S**pécial pour le **L**iban
UA	**U**nion **A**fricaine
UE	**U**nion **E**uropéenne
V.	Voir

SOMMAIRE

AVERTISSEMENT ..... **I**

TABLE DES ABRÉVIATIONS ..... **III**

INTRODUCTION GÉNÉRALE **1**

PREMIER CHAPITRE INTRODUCTIF - LA NOTION JURIDIQUE DE TERRORISME **5**
Section 1 - Définitions 7
Section 2- Les formes de terrorisme 25
Section 3- Les manifestations du terrorisme 38

DEUXIEME CHAPITRE INTRODUCTIF – LES SOURCES DU DROIT DU TERRORISME **53**
Section 1- Les sources onusiennes 57
Section 2- Les sources européennes 74
Section 3- Les sources africaines 98

PARTIE I - LES OBLIGATIONS IMPOSÉES PAR LE DROIT PÉNAL INTERNATIONAL ET EUROPÉEN A CHAQUE ÉTAT **105**

TITRE 1- L'INTÉGRATION DES NORMES DE L'ÉTAT DE DROIT A LA LUTTE CONTRE LE TERRORISME **107**
Chapitre 1- Le respect des droits de l'homme : une nécessité dans cadre de la lutte contre le terrorisme. 109
Chapitre 2- Une approche criminologique : la lutte contre les facteurs générateurs du terrorisme 161

TITRE 2- LES MESURES PÉNALES ANTITERRORISTES **210**
Chapitre 1- Les mesures de police proactive 211
Chapitre 2- Les mesures répressives 268

PARTIE II - LA MISE EN ŒUVRE DES OBLIGATIONS INTERNATIONALES AU NIVEAU ÉTATIQUE **367**

TITRE 1- UNE NÉCESSAIRE COOPÉRATION INTERNATIONALE **369**
Chapitre 1- La coopération verticale 371
Chapitre 2- La coopération horizontale 419

TITRE 2- UN APERCU SOMMAIRE DES LÉGISLATIONS NATIONALES ANTITERRORISTES **468**
Chapitre 1- Une étude de législation comparée des dispositifs nationaux antiterroristes 469
Chapitre 2- Le dispositif français de lutte antiterroriste 526

CONCLUSION GÉNÉRALE **583**

ANNEXES **589**

BIBLIOGRAPHIE **599**

INDEX THÉMATIQUE **653**

TABLE DES MATIÈRES **659**

« Toute société qui prétend assurer aux hommes la liberté, doit commencer par leur garantir l'existence. »[1]

[1] Léon Blum, *Nouvelles conversations de Goethe avec Eckermann* ; éd. Gallimard, 1937, 7 juillet 1898, p. 91.

INTRODUCTION GÉNÉRALE

1. Le 11 septembre 2001[2] marque une date majeure en matière de terrorisme transnational[3]. Avec les attentats de New York, Washington et Pennsylvanie[4], le terrorisme international d'inspiration fondamentaliste ou salafiste a atteint son paroxysme, à en juger par les conséquences politiques et économiques[5]. Mieux, ces événements ont placé la lutte contre le terrorisme au centre des préoccupations internationales de paix et de sécurité[6]. Certes, le terrorisme figure dans l'agenda de l'Organisation des Nations Unies (ONU)[7] depuis des décennies, mais il a fallu attendre le 8 septembre 2006 pour que soit adoptée par les 192 États Membres une « Stratégie antiterroriste mondiale ». C'est la première fois que tous les États du monde conviennent d'une approche commune pour la lutte contre le terrorisme. Cette stratégie s'appuie en grande partie sur les propositions et recommandations faites par le Secrétaire général Koffi Annan.

[2] Quant à la crédibilité de la thèse selon laquelle aucun avion ne se serait écrasé le 11 septembre sur le Pentagone, voir G. Dasquié et J. Guisnel : *L'effroyable mensonge : thèse et foutaises sur les attentats du 11 septembre* ; Paris, Éd. la Découverte, « Cahiers libres », 2002. Mieux, sur les circonstances et la mécanique de ces attentats ainsi que les recommandations faites en vue de prémunir le territoire américain de pareilles attaques, v. *National Commission on Terrorist Attacks upon the United States: The 9/11 Commission report: final report of the National Commission on Terrorist Attacks upon the United States*; Norton, 2004 ; sur la carences de la Commission d'enquête, v. David R. Griffin, *Omissions et manipulations de la commission d'enquête sur le 11 septembre* ; Chatou, Carnot, 2005 ; de même sur les carences d'une politique de prévention, v. R. Clarke: *Against all enemies: inside America's war on terror*; Simon & Schuster, 2004.

[3] V. notamment N. Cettina : *Terrorisme : l'histoire de sa mondialisation* ; Paris, l'Harmattan, 2001 ; l'auteur démontre comment le terrorisme devient une violence banalisée, parfois individuelle, nourrie de l'état de la société dans laquelle elle se développe ; il se mondialise et se révèle incontrôlable. Alors que le terrorisme aurait pu se percevoir comme une menace, fruit de la guerre froide et instrument de celle-ci, sa persistance dans le nouvel ordre mondial, le fait apparaître comme un instrument détaché de sa motivation politique initiale, alimenté par des sources philosophiques ou idéalistes.

[4] Ainsi que le soutient M. Gérard Chaliand, trop puissante pour être affrontée, l'Amérique n'est vulnérable que par le recours au terrorisme. C'est le prix qu'elle paye pour son hégémonie ; voir G. Chaliand : *L'arme du terrorisme* ; Paris, L. Audibert, collab. A. Grignard et O. Hubac-Occhipinti, 2002 ; de même sur la destruction d'une puissance devenue hégémonique, voir J. Baudrillard : *L'esprit du terrorisme* ; Paris, Galilée, « Collection l'Espace critique », 2002.

[5] V. notamment A. Barrau (prés.) : *Rapport d'information sur les mesures prises par l'Union européenne à la suite des attentats terroristes aux Etats-Unis* ; Paris, Assemblée nationale – Délégation pour l'Union européenne, « Les Documents d'information », 2001.

[6] C'est à la suite de ces événements que le Conseil de Sécurité des Nations Unies a déclaré, dans sa résolution S/RES/1377(2001) du 12 novembre 2001, que « les actes de terrorisme international constituent l'une des menaces les plus graves à la paix et à la sécurité internationales au XXIe siècle ».

[7] V. notamment la résolution A/RES/3034(XXVII) de l'Assemblée générale du18 décembre 1972.

2. C'est le Groupe de personnalités de haut niveau sur les menaces, les défis et le changement qui a, le premier, évoqué la nécessité de rassembler les diverses activités antiterroristes du système des Nations Unies dans un cadre commun, et d'élaborer une stratégie mondiale d'ensemble. Dans son rapport de décembre 2004, ce groupe attirait l'attention sur le fait qu'une telle stratégie devrait prendre en compte les facteurs propices au terrorisme, et renforcer les capacités nationales et l'État de droit, tout en défendant les droits fondamentaux. Le Groupe de personnalités exhortait l'ONU à jouer un rôle de premier plan dans la promotion de cette stratégie d'ensemble[8].

3. S'appuyant sur les recommandations du Groupe de personnalités, M. Koffi Annan a présenté ses propositions pour une Stratégie globale contre le terrorisme, le 10 mars 2005, lors d'un discours à Madrid, à l'occasion du premier anniversaire des attentats dans les trains madrilènes. La stratégie proposée recensait cinq éléments fondamentaux ou piliers principaux, que l'ancien Secrétaire général a appelés les « Cinq D », à savoir : décourager les groupes de mécontents de choisir le terrorisme comme tactique pour atteindre leurs objectifs ; dénier aux terroristes les moyens de mener à bien leurs attaques ; dissuader les États de soutenir les terroristes ; développer les capacités des États de prévenir le terrorisme ; défendre les droits de l'homme dans la lutte contre le terrorisme[9].

4. Cette vision du Secrétaire général offre un cadre pratique permettant d'assister efficacement les États Membres dans leurs initiatives antiterroristes nationales aussi bien que régionales ou mondiales. Dans le document final du Sommet mondial adopté lors de la séance plénière de haut niveau de l'Assemblée générale, les 14-16 septembre 2005, les États Membres sont convenus de parvenir à une définition commune du terrorisme, qu'ils condamnent à l'unanimité, « *sous toutes ses formes et dans toutes ses manifestations, quels qu'en soient les auteurs, les lieux et les buts* »[10], et d'établir la version définitive d'une convention globale sur la lutte contre le terrorisme international.

[8] V. *Rapport du Groupe de personnalités de haut niveau sur les menaces, les défis et le changement*, A/59/565, par. 148, p. 49.
[9] V. ce discours est contenu dans un lien du site web de l'Association Internet pour la promotion des droits de l'homme (AIDH), à l'adresse suivante : http://www.aidh.org/txtref/2005/onu-ka06.htm.
[10] V. notamment la résolution S/RES/1269 (1999) du Conseil de sécurité du 19 octobre 1999.

5. Après avoir accueilli favorablement les divers éléments de la stratégie proposée par le Secrétaire général, les États Membres ont également demandé à l'Assemblée générale de développer ces éléments afin d'encourager des réponses antiterroristes globales, coordonnées et cohérentes aux nivaux national, régional et international.

6. En réaction à l'appel du document final du Sommet de septembre 2005, le Secrétaire Général a revu et précisé ses propositions pour une stratégie antiterroriste. Le 2 mai 2006, il a précisé son rapport – *S'unir contre le terrorisme : recommandation pour une stratégie antiterroriste mondiale*[11] – lors de la séance plénière de l'Assemble générale. Ces recommandations sont en réalité un développement des « Cinq D », mais elles détaillent aussi les activités existantes des Nations Unies, et suggèrent des mesures pour renforcer et améliorer leur travail. Le rapport recense ce que les Nations Unies peuvent entreprendre d'un point de vue pratique pour aider à améliorer les capacités individuelles et collectives des États Membres à lutter contre le terrorisme.

7. Ces recommandations seront au cœur des discussions des États Membres, en vue de formuler une stratégie antiterroriste globale, conforme aux engagements pris au Sommet mondial de septembre 2005. Celle-ci aboutira au terme d'un consensus historique, lors de la 60^{e}session de l'Assemblée générale, le 8 septembre 2006[12]. Face à un phénomène d'ampleur mondiale, les réponses législatives se multiplient dans toutes les régions du monde, sous l'égide des Nations Unies.

8. C'est pourquoi, il convient de mener quelques *Réflexions sur les instruments de droit pénal international et européen de lutte contre le terrorisme*. Par « droit pénal international », il faut entendre la nécessité de faire porter les recherches sur le droit de sources « onusiennes », ainsi que sur des éléments de droit comparé international, pris de conventions régionales ou sous-régionales telles que la Communauté des États indépendants (CEI), l'Organisation de la Conférence islamique (OCI) et, bien sûr, l'Union africaine (UA).Par « droit pénal européen », il convient de faire porter les recherches sur le droit émané du Conseil de l'Europe, de l'Union européenne et de l'Espace Schengen.

[11] V. rapport du Secrétaire général des Nations Unies, A/60/825 du 27 avril 2006.
[12] V. la Stratégie antiterroriste mondiale, adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies, au moyen de sa résolution A/RES/60/288.

Partant de la recherche et de l'identification des instruments ci-dessus, une réflexion est nécessaire sur la notion juridique de terrorisme (premier chapitre introductif) avant de dégager les sources du droit du terrorisme (deuxième chapitre introductif).

PREMIER CHAPITRE INTRODUCTIF - LA NOTION JURIDIQUE DE TERRORISME

9. Le terme « terrorisme » est une notion chargée politiquement et émotionnellement. Le qualificatif « terroriste » a des implications aussi bien politiques que diplomatiques. Est-il besoin de rappeler l'incident diplomatique provoqué par les déclarations de M. Jospin à l'encontre du Hezbollah, qu'il considérait comme une organisation terroriste (pour les attaques menées contre l'armée israélienne)[13] ? Encore plus évocateur est le statut pris par l'homme le plus recherché du monde[14] : Oussama Ben Laden[15]. Hier il combattit les Soviétiques, aux côtés des Américains, il eut alors le statut de « combattant de la liberté »[16], aujourd'hui il est affublé du qualificatif de « terroriste numéro un » pour avoir éminemment soutenu (moralement et financièrement) les attentats du 11 septembre 2001. Les États-Unis ont publié des listes successives de groupes et individus liés à cet ennemi public, dont les avoirs doivent être gelés[17]. Ainsi, eu égard aux risques de subjectivisme entourant cette notion, il sied de la manier avec beaucoup de circonspection. En effet, rares (pour ne pas dire inexistants) sont des groupes qui se définissent eux-mêmes comme terroristes. À l'inverse, les opposants à de tels groupes se fondent à leur appliquer cette étiquette. En somme, l'on est en présence d'une notion toujours contestée.

[13] V. A. Gresch, « La France affaiblie au Proche Orient » *in Le Monde diplomatique*, Mars 2000. Pour plus d'explications sur la question, lire Hervé de Charrette, « Ce voyage est un échec pour la France », *Le Figaro*, 28 février 2000. Sur le récit de l'événement : G. Marion et P. Robert-Diard, « Retour sur un dérapage », *Le Monde*, 1er Mars 2000. Sur le plan national, le corollaire fut une vive tension dans une Cohabitation qui ne demandait qu'à s'embraser.

[14] Ainsi que se demande M. Gilbert Achcar, Comment s'explique le fait que l'homme le plus haï de l'histoire des États-Unis soit originaire du royaume saoudien, un de leurs alliés les plus anciens, grand exportateur de pétrole et d'intégrisme islamique ? Voir G. Achcar : *Le choc des barbaries : terrorismes et désordre mondial* ; Bruxelles, Complexe, « Enjeux du XXIe siècle », 2002.

[15] Son nom figure en annexe des textes internationaux de lutte contre le terrorisme au titre des « personnes et entités associées au groupe AlQaïda ».

[16] V. notamment A. Chevalérias : *La guerre infernale : le montage Ben Laden et ses conséquences* ; Monaco, Éd. du Rocher, 2001 ; sur l'identité, les objectifs, les militants et les finances de ce milliardaire arabe, voir l'expert auprès des pays membres du Conseil de sécurité des Nations Unies, M. Roland Jacquard : *Au nom d'Oussama Ben Laden : dossier secret sur le terroriste le plus recherché du monde* ; Paris, J. Picollec, 2001 ; sur ses relations ambigües avec les États-Unis d'Amérique, voir J.-C. Brisard et G. Dasquié : *Ben Laden : la vérité interdite* ; Paris, Denoël, « Collection Folio. Documents », 2002 ; de même, R. Labévière : *Les coulisses de la terreur* ; Paris, B. Grasset, 2003 ; sur les liens entre les États et le Moyen-Orient et la montée des attaques terroristes contre des cibles américaines, voir S. Zunes, *Tinderbox : U.S. foreign policy and the roots of terrorism* ; Zed, 2003.

[17] La Position commune 2001/154/PESC du Conseil de l'Union Européenne prévoit le gel des fonds d'Oussama Ben Laden et des personnes et entités associées à celui-ci.

10. Dans ce contexte, il n'est pas aisé de dégager une définition uniforme du terrorisme. C'est la raison pour laquelle certains se refusent même à une utilisation de la notion de « terrorisme », voire du qualificatif « terroriste », lui préférant « combattant de la paix »[18] ou encore celui de « Résistants »[19]. Jason Burke, l'expert de l'activité islamique radicale, s'incline, quant à lui, en faveur du terme moins chargé de « militantisme »[20]. En effet, l'utilisation de ce mot n'est pas neutre. Il peut servir à déshonorer une cause juste qu'il réduira à la grise et banale catégorie de crime. Le qualificatif « terroriste », comme le montrent MM. Gayraud et Sénat, « constituent une négation totale de la dimension politique des actes »[21]. Toute la complexité de cette notion réside dans la question de savoir à quel moment l'usage de la violence comme instrument de revendication devient légitime.

11. Chaque État s'est doté d'une législation contre le terrorisme et tient des fichiers antiterroristes, avec des standards, des catégories retenus dans les conventions internationales. Compte tenu des implications politiques, des conséquences qui entourent ce terme, il est parfois difficile de retrouver dans ces fichiers nationaux des individus ou groupes reconnus comme appartenant à la classe des terroristes, hormis ceux expressément désignés dans les textes internationaux, qui peinent souvent dans leurs tentatives de donner des définitions du terrorisme (section 1), sous toutes ses formes (section 2), et dans toutes ses manifestations (section 3).

[18] Les États-Unis nomment ainsi les opposants au régime castriste, pourtant coupables de nombreux attentats contre l'aviation civile cubaine.

[19] MM Gayraud et Sénat réfutent toute ressemblance du « terroriste qui frappe un régime libéral » avec le résistant qui est « un combattant de la liberté ». Mais très vite ils reconnaissent que « l'histoire nous enseigne aussi que même un pouvoir démocratique peut opprimer », mais surtout, ils constatent que « toute tentative de distinguer terrorisme et résistant en fonction des objectifs poursuivis ou des moyens utilisés semble fragile », J.-F. Gayraud et D. Sénat, *Le terrorisme*, PUF, coll. « Que sais-je ? », 2002.

[20] V. J. Burke, *Al Qaeda*, Penguin, 2004, ch. 2, p. 22.

[21] F. Gayraud et D. Sénat, *Le terrorisme, Op. cit.*

Section 1 - Définitions

12. Nombre de tentatives de définitions ont été faites, dans le système des Nations Unies. Malheureusement aucune n'a abouti. En 2004, le Secrétaire général de l'ONU et le *Groupe de personnalités de haut niveau* proposent la définition suivant laquelle le terrorisme est « toute action […] qui a pour intention de causer la mort ou de graves blessures corporelles à des civils ou des non-combattants, lorsque le but d'un tel acte est de forcer un gouvernement ou une organisation internationale à prendre une quelconque mesure ou à s'en abstenir »[22]. Mais il manque un consensus autour de cette définition. Une coalition formée des pays de l'Organisation de la Conférence islamique et du Mouvement des pays non alignés[23] estiment que cette définition « ignore totalement le droit des mouvements de libération nationale à lutter contre la domination étrangère et l'occupation coloniale[24], ce qui va à l'encontre du droit à l'autodétermination énoncé dans la Charte de Nations Unies »[25]. L'un des enjeux définitionnels de la notion du terrorisme reste l'évolution vers une convention globale contre le terrorisme. Quoi qu'il en soit, le terme de terrorisme, bien que ne donnant pas lieu à une définition unique et consensuelle fait l'objet d'un emploi fréquent, en droit international et notamment par les institutions internationales, dans des conventions. Ce mot, sans cesse utilisé, qui est apparu pour la première fois sous la Révolution française, est l'objet de tentatives de définitions (§1) qui sont rendues infructueuses par les nombreuses évolutions dont le phénomène terroriste a fait l'objet (§2).

[22] V. l'appel à l'adoption d'une convention générale contre le terrorisme, du Secrétaire général Koffi Annan, dans un point presse, du 12 juillet 2006, disponible sur http://www.un.org/apps/newsFr/ et surtout le *Rapport du Groupe de personnalités de haut niveau sur les menaces, les défis et le changement*, p. 51-52.

[23] Le terrorisme constitue pourtant un réel obstacle à la stratégie des pays non-alignés qui de fait, doivent coopérer avec les puissances occidentales, car ils ne sont pas toujours mieux équipés pour faire face à des menaces de cette amplitudes, v. M. Ismi Nedjadi(T.) : *Les pays non-alignés face aux problèmes de paix et de sécurité internationales* ; Paris, dir. Sur (S.), 1989.

[24] Sur des rapports entre le terrorisme et les mouvements de libération nationale, voir H. Köchler: *Terrorism and national liberation: proceedings of the International Conference on the Question of Terrorism*; Frankfurt, am Main, New York, P. Lang, Studies in international relations – Columbia (S.C.): University of South Carolina press, 1988.

[25] *Ibid*em.

§1-Néologisme révolutionnaire et tentatives de définition

Le terme terrorisme est apparu sous la Révolution (A).Il y a eu, depuis, plusieurs tentatives pour essayer de le définir (B).

A. Un néologisme révolutionnaire

13. *La Terreur*ou *Régime de la Terreur* correspond au régime politique en vigueur sous la Révolution, entre 1792 et 1795, dont la pratique consistait, pour le *Comité de Salut public* dirigé par Robespierre, à exécuter ou emprisonner tout individu considéré comme ennemi de la Révolution ou *contre-révolutionnaire*. Il va sans dire que la terminologie date du XVIII^{e}siècle, mais il n'en demeure pas moins que la pratique de la violence, ou mieux, des traces du terrorisme contemporain peuvent être recherchées sous l'Antiquité. Ainsi, sous l'Empire romain, des groupements assassinaient les légionnaires aux postes frontières (Mur d'Hadrien et Limes). Des vestiges de terrorisme peuvent encore être débusqués dans la longue histoire des tyrannicides. L'idée a précédé le terme. D'autant plus que, même sous la Révolution, il faudra attendre 1798, pour voir apparaître la notion au *Dictionnaire de l'Académie française*. Le terrorisme apparaît ainsi comme un instrument de conservation du pouvoir. On « terrorise » pour mieux asseoir l'État en germe (ou naissant). Mais très vite, cet outil allait devenir un moyen de contestation voire de remise en cause du pouvoir, au service des minorités idéologiques opprimées. Mais en dépit d'une existence vieille de plus de deux siècles, le phénomène terroriste demeure presque indéfinissable.

B. Des tentatives de définition

14. Il apparaît que le terrorisme a une origine révolutionnaire. Mais très souvent, des tentatives de définitions vont être faites, qui insistent sur le but à atteindre par l'agent terroriste (satisfaction des revendications à caractère politique) ; sur les moyens ou méthodes utilisés dans l'action terroriste, c'est-à-dire le recours à des actes de violence (attentats, assassinats ou prises d'otage), les conséquences (créer un climat de peur sur la population), mais surtout la finalité (faire pression sur les autorités d'un Gouvernement)[26]. Cette démarche est aussi celle de l'Organisation des Nations Unies (ONU), qui, dans ses instruments internationaux contre le terrorisme adopte une démarche progressiste. Les Nations Unies s'attaquent indirectement au terrorisme en sanctionnant, dans les différentes conventions, toute une série d'infractions[27] par lesquelles se manifeste ce fléau ; dans le système des Nations Unies, le terme terrorisme n'est ainsi apparu que très tard dans sa forme adjectivale, dans la *Convention internationale de 1997 sur les attentats terroristes à l'explosif*[28]. Là encore, l'ONU se refuse à donner une définition du terme. Sauf à considérer la Convention internationale pour la répression du financement du terrorisme adoptée le 9 décembre 1999. Celle-ci définit le terrorisme en son article 2 comme « tout acte destiné à causer la mort ou des dommages corporels graves à toute personne civile, ou à 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 est destiné à intimider une population ou à contraindre un gouvernement ou une organisation internationale à accomplir ou à s'abstenir d'accomplir un acte quelconque ». Un mini consensus s'est établi sur cette définition entre ceux qui d'un côté, distinguant la lutte armée contre l'occupation étrangère du terrorisme, qualifient de « terrorisme d'État » la répression exercée par certains gouvernements contre cette lutte armée, et de l'autre les pays qui refusent ce distinguo.

[26] V notamment Association belge des juristes démocrates : *Réflexions sur la définition et la répression du terrorisme : actes du colloque* ; Université libre de Bruxelles, Centre de droit international, 19 et 20 mars 1973 ; Gros (B.) : *Le Terrorisme* ; Paris, Hatier ,1976 ; Laqueur (W.) : *Le Terrorisme* ; Paris, PUF, traduit de l'Anglais par Verdun (P.), 1979.

[27] V. également Marret (J.-L.) : *Techniques du terrorisme : méthodes et pratiques du métier terroriste* ; Paris, PUF, « défense et défis nouveaux », 2ème éd. mise à jour, mars 2002.

[28] Il n'en demeure pas moins que depuis 1972, à la faveur de l'une de ses résolutions portant *Mesures visant à éliminer le terrorisme international*, l'Assemblée générale des Nations Unies utilise le terme terrorisme, voir la résolution A/RES/3034(XXVII) du 18 décembre 1972.

15. Selon la Convention de l'Organisation de l'Unité africaine (OUA) sur la prévention et la lutte contre le terrorisme, il s'agit de « tout acte ou menace d'acte en violation des lois pénales de l'État Partie susceptible de mettre en danger la vie, l'intégrité physique, les libertés d'une personne ou d'un groupe de personnes, qui occasionne ou peut occasionner des dommages aux biens privés ou publics, aux ressources naturelles, à l'environnement ou au patrimoine culturel ».

16. Ces définitions, par trop fluctuantes, ne permettent pas d'aboutir à une définition uniforme du terrorisme. Les opinions des Syriens, des Libyens et des Iraniens sur ce qui constitue le terrorisme sont totalement différentes, et c'est selon toute vraisemblance le cas dans beaucoup d'autres pays émergents. Ce que les Occidentaux appellent terrorisme est désigné par les membres de l'Organisation de la Conférence islamique comme le droit de résistance à une occupation étrangère (référence faite aux bombardements de l'armée israélienne). Ainsi, le consensus qui se dégage peu à peu chez nombre de chercheurs occidentaux sur l'essence du terrorisme n'est probablement pas partagé par la majorité des peuples dans le monde. Les définitions citées plus haut sont très larges pour être utilisables, puisqu'il n'y a pas d'éléments permettant de faire une distinction entre le terrorisme et d'autres notions qui pourraient lui être proches. Progressivement, le glissement sémantique de la notion de terrorisme vers d'autres notions – et la réciproque est valable – devient inéluctable.

§2-Les évolutions du terme

La notion de terrorisme a évolué[29] au point qu'elle fasse l'objet d'une comparaison avec d'autres notions voisines[30] comme celles de résistance (A), de guérilla (B) ou de combat pour la liberté (C).

[29] Pour une plus large intelligence des liens existant entre le terrorisme et les notions voisines, v. Yakoub-Yazigi (A.) : *Le terrorisme international face au droit* ; Paris, dir. Pernet (C.), 1996.

[30] V. notamment B. Courmont : *Guerres asymétriques* ; Paris, Dalloz, 2è éd., 2009 ; également B. Courmont et D. Ribnikar : *Les guerres asymétriques : conflits d'hier et d'aujourd'hui, terrorisme et nouvelles menaces* ; Paris, PUF, Institut de relations internationales et stratégiques, « Enjeux stratégiques », 2002.

A. Terrorisme et résistance

17. D'aucun soutiennent[31] que la Résistance se prévaut d'une guerre pour mettre fin à une occupation étrangère, et donc se revendique du droit à l'autodétermination des peuples et à sa résistance à l'oppression. À l'opposé, le terrorisme relèverait du crime. Selon Duverger, « la différence fondamentale entre la résistance et le terrorisme est fondée sur la nature du régime où ils se manifestent. Il y a résistance quand la violence est exercée contre un régime fondé sur elle : tyrannie politique ou occupation militaire. Il y a terrorisme quand la violence est exercée contre un régime démocratique[32] où les citoyens ont les moyens de résister paisiblement. La distinction s'applique également aux peuples colonisés ou qui se disent tels[33] ». Une telle thèse porte en elle-même les germes de sa propre destruction. En effet, du droit à l'autodétermination il est bien question dans la longue série d'attentats qui sévissent depuis 2003 en territoire irakien. Pourtant, ces mêmes auteurs perçoivent de tels actes comme du terrorisme. Ce qui est un fait. Sans doute ces auteurs ont-ils du mal à se démarquer de la noblesse du mobile qui entoure les actes de violence commis par les Résistants. Pourtant dans leur action, ceux-ci sont conduits à commettre des actes d'une violence extrême, qui entrent dans les standards actuels du terrorisme. D'autant que, dans le cas irakien, tous les ingrédients sont réunis : un état de guerre, une occupation étrangère[34], en méconnaissance de toutes les règles du droit international, au nom d'une prétendue « guerre contre la terreur ». D'ailleurs, lors de son discours devant l'Assemblée générale des Nations Unies, le 13 novembre 1974, Yasser Arafat a donné une illustration de ce phénomène : « La différence entre le révolutionnaire et le terroriste réside dans les motifs pour lesquels chacun se bat. Car il est impossible d'appeler terroriste celui qui soutient une cause juste, qui se bat pour la liberté, pour la libération de sa terre des envahisseurs, des colons et des colonialistes. ». Il apparaît que toute tentative de distinguer « terroriste » et « résistant » en fonction des objectifs poursuivis ou des moyens utilisés semble vaine. Il y aurait de la naïveté et de l'angélisme à imaginer qu'une cause, fût-elle juste, peut se défendre à l'aide de moyens qui le seraient tout autant. Même lorsqu'il est avancé que l'acte de résistance est un attentat contre un régime illégitime, impopulaire, il y a omission de remarquer qu'un régime démocratique peut devenir illégal.

[31] Ainsi de MM. Gayrault et Sénat, *op. cit.*

[32] Sur cette question, voir également A. Schimel : *L'expérience des Brigades rouges de 1968 à 1978 : analyse de l'échec d'une politique de rupture et d'une conception réductrice du conflit* ; Lyon, dir. J. Michel, 1997 pour qui un acte de terrorisme s'inscrit dans une démarche de rupture avec le système en place, ici une démocratie, afin de

À la vérité, la difficulté de la distinction entre les actes de résistance et les actions terroristes réside en ce que les différents termes renvoient à une forme de légitimité supposée des objectifs politiques[35] qui justifierait en partie les actes de violence commis.

faire modifier sinon les institutions du moins un certain nombre de dispositions en vigueur dans le pays, la ville ou la région où il s'exprime.

[33] Violence et démocratie, *Le Monde*, 30 juillet 1981 ; Ce que prévoit la Constitution, *Le Monde*, 18 octobre 1984.

[34] V. Howard Zinn « Que faisons-nous en Irak ? » in *Le Monde diplomatique*, août 2005.

[35] De fait, le risque d'amalgame entre terrorisme et mouvements de libération nationale est au centre des débats sur la définition du terrorisme depuis fort longtemps, v. en ce sens notamment, M. A. Chamas : *Les mouvements de libération nationale entre résistance et terrorisme. Le cas du Hezbollah et du Hamas*, Paris, dir. M. E. Jouve, 2007.

18. La frontière entre les deux concepts reste mince, que l'on se place sur le terrain de la légitimité ou sur celui de la logistique, terrorisme et résistance se joignent, comme le montre encore la vision opposée du monde arabo-musulman et du reste de la Communauté internationale sur la définition à donner au terrorisme. En effet, dans la terminologie arabe, la lutte antiterroriste ne doit pas se confondre avec le droit des peuples, notamment palestiniens et libanais, à la légitime défense et à la résistance contre l'occupation israélienne. Le Liban et la Syrie, qui se trouvent au front de la confrontation avec Israël, ne considèrent pas le Hezbollah, le mouvement du Hamas et le Djihad islamique comme des organisations terroristes. Le ministre syrien des Affaires étrangères, M. Farouk El-Charaa, a répété à plusieurs reprises qu' « il serait malhonnête de mettre dans le même sac des "résistants" et des terroristes qui frappent sans justification, loin de chez eux »[36]. À la vérité, cette analyse de ce membre du Gouvernement syrien n'est pas nouvelle. Les pays de l'Organisation de la Conférence islamique (OCI) et du Mouvement des pays non alignés estiment que la définition du terrorisme, contenue à la fois dans le *Rapport sur les menaces, les défis et le changement* du Groupe des personnalités de haut niveau[37] et dans celui du Secrétaire général (rapport intitulé *Dans une liberté plus grande : développement, sécurité et respect des droits de l'homme pour tous*[38]) « ignore totalement le droit des mouvements de libération nationaux (sic) à lutter contre la domination coloniale et l'occupation étrangère, ce qui va à l'encontre du droit à l'autodétermination énoncée dans la Charte des Nations Unies »[39].

[36] Le ministre syrien des Affaires étrangères, M. Farouk El-Charaa, lors d'un entretien avec la chaîne Al Jazeera. Mais les propos de ce ministre n'ont, il faut le reconnaître, qu'une importance relative, compte tenu de la place qu'occupe cet États parmi les pays reconnus comme principaux soutiens ou refuges de terroriste.
[37] V. ce rapport : A/59/565.
[38] V. ce rapport : A/60/825.
[39] Centre de Nouvelles ONU, « Le secrétaire général réitère son appel à l'adoption d'une convention générale contre la terrorisme », le 12 juillet 2005.

19. Ces délégations continuent d'exiger une référence au terrorisme d'État, principalement dans le conflit israélo-palestinien, en indiquant qu'elles avaient « jugé erronée la déclaration contenue dans le rapport du Secrétaire général » selon laquelle « il est temps de mettre de côté les débats sur la question dénommée "terrorisme d'État" parce que l'usage de la force est déjà largement réglementé par la norme internationale »[40]. Cette analyse du Secrétaire général peut manquer de profondeur. En effet, quels sont les mécanismes coercitifs qui existent, pour sanctionner, au niveau des Nations Unies, tout État qui n'annexe pas directement un autre État, mais dont le soutien à une milice dans un conflit interne n'est pas ignoré ? Le phénomène est fréquent dans les renversements de certains régimes africains, et notamment le rôle joué par les puissances étrangères, qui généralement, choisissent leur camp, face à un régime qui leur est « hostile », et dont ils ne veulent pas[41].

Au demeurant, le constat est vite fait qu'il existe, parfois, un rapport de consubstantialité entre terrorisme et résistance. Il est nécessaire de pousser plus loin la réflexion, pour comprendre toute l'insignifiance de la notion de terrorisme, son utilisation plus que partisane, quand elle est comparée à la notion de guérilla.

[40] V. le rapport, *Dans une liberté plus grande*, précité, p. 31.
[41] V. *infra*, le terrorisme d'État, section 2, n° 48 et s.

B. Terrorisme et guérilla

20. Le terme guérilla est emprunté au castillan où il signifie « petite guerre ». Primitivement, il est utilisé pour décrire les tactiques destinées à résister (encore une résistance !) au régime imposé en Espagne par Napoléon Bonaparte. Le terme de guérillero, pour désigner le combattant, est apparu au XIXe siècle. Aujourd'hui il est utilisé pour présenter des combats en petits groupes, en bandes mobiles et flexibles pratiquant une guerre de harcèlement, d'embuscade. Depuis son origine moderne, la guérilla est essentiellement une guerre politique. Pourtant l'utilisation de ce terme avec celui de « terrorisme » est souvent indistincte. Une synonymie, certes fautive, compte tenu de l'origine des deux mots, mais qui reflète une confusion concernant la définition du mot terrorisme et, par là, le désir d'éviter la connotation négative qu'il a prise. Ainsi que le soutient M. Ariel Merari, « le terme guérilla ne draine pas de connotation diffamatoire et, de fait, nombre d'auteurs semblent lui trouver un air d'objectivité »[42]. Reprenant à son compte la remarque de Walter Laqueur, il soutient que « l'usage fort répandu mais impropre de l'expression guérilla urbaine a probablement contribué à la confusion »[43]. Mais cette utilisation est-elle totalement fautive pour autant ? Les critères de distinction avancés ici et là sont-ils pertinents et sans réplique ? Il est important de reprendre certains des éléments avancés dans la distinction du terrorisme d'avec la guérilla, ce qui permet de voir qu'ils ne sont pas sans réplique.

[42] V. Ariel Merari, *op. cit*., p. 79.
[43] *Ibidem.*

21. D'abord, il est avancé que les guérilléros sont des combattants. La circonstance qu'ils sont placés sous un commandement responsable serait un facteur déterminant ; ils sont considérés comme combattants au sens de la Convention de Genève car ils remplissent deux fonctions : porter ouvertement les armes au combat et se distinguer de la population par un signe distinctif tels un uniforme, un brassard, un foulard, etc.[44] Mais une telle approche semble ne pas tenir compte du caractère structuré des organisations terroristes contemporaines, qui recrutent des jeunes en milieu urbain afin de leur faire suivre un entraînement spécialisé, dans des camps isolés de type montagnes afghanes. Dans certaines vidéos diffusées par des canaux de télévision, ils sont habillés en uniforme et prônent la destruction totale des « infidèles », le « djihad ».

22. Ensuite, il est avancé que la guérilla est une guerre, sans toutefois observer que le terme guérilla désigne aussi bien les opérations de type militaire que les groupes qui participent aux combats ainsi que les actions violentes menées par lesdits groupes. Force est de constater que ces entités (donc guérillas) recourent à des opérations de type prises d'otages, enlèvements de personnalités publiques, attentats aériens, qui sont des actes de terrorisme, tels qu'ils sont définis par les textes internationaux, alors que les victimes ne sont pas nécessairement des agents du gouvernement qu'ils combattent. Ce qui, au passage, permet de mettre de côté l'argument selon lequel, les victimes des guérilleros sont avant tout leurs cibles.

[44]*Convention de Genève relative au traitement des prisonniers de guerre (Convention III du 12 août 1949). Protocole additionnel, I, Titre III. Chapitre III. Règles relatives au comportement des combattants et protection des prisonniersde guerre*. Section I. Statut.

23. En outre, il est soutenu que la guérilla lutte contre des gouvernements non démocratiques. Un argument fort contestable. Qu'en est-il de nombre de guérillas d'Amérique latine ? L'une des plus célèbres d'entre elles, les Forces armées révolutionnaires de Colombie (FARC) figurent en annexe des textes internationaux de répression du terrorisme. Pourtant, il est des auteurs qui présentent cette organisation comme étant un simple mouvement de guérilla formulant des « revendications ethniques ou politiques ou une combinaison des deux »[45]. Considérant cette dernière hypothèse, une interrogation apparaît en filigrane : la Colombie vit-elle sous l'empire d'une dictature ? Mieux, et pour renforcer l'argumentation précédente, l'ancrage du terrorisme dans son action, a entamé pour cette organisation une dérive vers une criminalité pure et dure : enlèvements, trafics de drogue ou vols à main armée deviennent ainsi l'activité principale du groupe.

24. Une autre réplique à cet argument peut être trouvée dans le soutien apporté par certains gouvernements des États-Unis d'Amérique à des groupes de guérillas, face à des régimes hostiles à la politique de Washington. Le même constat vaut pour le soutien apporté à certaines milices en Afrique, dans le but de renverser un régime devenu hostile à la diplomatie de l'ancienne puissance colonisatrice.

[45] V. en ce sens notamment A. Labrousse, « Drogue et terrorisme » *in Terrorisme, regards croisés,* éd. Michel Quentin, « PIE », p. 50.

25. Ce qui est inéluctable c'est une imbrication des activités de terrorisme et de guérilla, dans la plupart des cas. Pour faire passer leurs revendications, les groupes de guérilla ont de plus en plus recours à des actes de violence pouvant être classés objectivement dans la catégorie d'actes de terrorisme[46]. L'activité terroriste – sous la forme d'attentats, de prises d'otage ou d'embuscades – devient ainsi consubstantielle aux mouvements de guérillas. Ainsi en est-il de l'IRA en Irlande du Nord, de l'ETA[47] en Espagne et, bien sûr, des organisations palestiniennes[48] tant au sein des territoires occupés qu'en Israël. Ce qui, une fois de plus conduit à un relativisme du qualificatif « terroriste », compte tenu de l'important soutien populaire dont jouissent ces organisations.

[46] V. notamment sur l'institutionnalisation des groupes violents dont les actes de violence vont même au-delà des frontières, avec la tragique démonstration du 11 septembre 2001, J.-M. Balencie (dir.), A. de la Grange : *Mondes rebelles : guérillas, milices, groupes terroristes* ; Paris, Ed. Michalon, 2001.

[47] Les activistes de l'ETA sont classés parmi les « personnes, groupes et entités impliqué dans des actes de terrorisme » dans des instruments internationaux dont deux positions communes du Conseil de l'Union européenne : celle du 27 décembre 2001 relative à l'application des mesures spécifiques en vue de lutter contre le terrorisme, *Journal officiel* n° L 344, p. 0093-0096 et celle du 22 décembre 2003 mettant à jour la position commune 2001/931/PESC relative à l'application des mesures spécifiques en vue de lutter contre le terrorisme et abrogeant la position commune 2003/651/PESC, *Journal officiel* n° L 340, p. 0077-0080.

[48] V. Département d'État américain, *Rapport sur les organisations terroristes étrangères*, réalisé par le Bureau de coordination de la lutte antiterroriste, 5 octobre 2001. Y figurent notamment, Le Djihad islamique palestinien (JIP), le Front de libération de la Palestine (PLF), le Front populaire de libération de la Palestine (FPLP), le groupe « Real IRA » (IRA véritable).

26. Une donnée importante va troubler encore plus les perceptions qui sont faites du terrorisme et de la guérilla. En effet, il y a dans la littérature de la violence organisée, un certain recul des écrits relatifs à la guérilla au profit d'une marée de la littérature relative au terrorisme. Ainsi que le montre le professeur Chaliand, « le terrorisme contemporain débute comme un substitut à la guérilla, en 1968 d'une part avec les Palestiniens, de l'autre avec les Tupamarros d'Uruguay et Carlos Marighella[49] au Brésil. Depuis, les spécialistes du terrorisme, beaucoup plus nombreux, se sont arrogés l'ensemble du champ de la violence organisée »[50]. Pour étayer son argumentation, l'auteur cite les cas des Tigres tamouls du Sri Lanka, qui utilisent certes les techniques du terrorisme de la façon la plus meurtrière mais qui sont avant tout un mouvement national pratiquant la guérilla et parfois même avec succès la guerre classique ; le PKK, qui a été capable, de 1984 jusqu'à 1999, d'opérer dans plus de dix provinces à majorité kurde de Turquie et de quadriller 200 000 hommes d'une excellente armée, pratiquant à la fois la contre-insurrection et le terrorisme d'État ; ou encore le Hezbollah étiqueté par le Premier Ministre Jospin d'organisation terroriste mais, qui, techniquement, est un mouvement de guérilla qui, au cours des années récentes, s'est essentiellement attaqué aux forces d'occupation israéliennes au Sud-Liban. Ce qui a fait sa popularité auprès des populations. Cette popularité est encore plus accrue pour les combattants dits de la liberté.

[49] Politicien et militant brésilien né en 1911 à Salvador de Bahia, son œuvre majeure consiste, sans aucun doute, dans l'élaboration du concept de guérilla urbaine, en alternative à la théorie du foco de Che Guevara, qui prônait le départ de la révolution dans un milieu rural.

[50] V. Gérald Chaliand, « Discours de clôture consacré au 5e anniversaire de l'attentat contre le bâtiment fédéral d'Oklahoma City », *in Les Stratégie du terrorisme*, sous la dir. de Gérald Chaliand, « Desclée de Brouwer », 1999, Nouvelle édition augmentée, 2002, p. 241.

C. Terrorisme et combat pour la liberté

« Si quelqu'un protège un terroriste, si quelqu'un soutient un terroriste, si quelqu'un finance un terroriste, il est aussi coupable que le terroriste. »

George Bush, 26 août 2003[51]

27. La notion de combat pour la liberté est encore moins aisée à définir que celles de guérilla et de résistance ; sa distinction d'avec le terrorisme est encore moins nette. Son utilisation est rarement neutre, et reste subjective[52]. Elle pose encore le problème de la recherche d'une définition communément admise. En effet, l'un des plus grands obstacles à l'élaboration d'une loi internationale antiterroriste est la prise en considération de ce que Monsieur Irwin Cotler, ministre Canadien de la Justice, appelle des « fausses équivalences morales »[53], faisant d'un terroriste un combattant de la liberté pour d'autres. C'est selon ce ministre l'invocation de ce mot qui a miné la recherche intellectuelle et qui a étouffé toute base justificative d'une politique de contre-terrorisme claire et fondée sur les principes[54].

[51] Discours repris de manière ironique par l'Association Suisse-Cuba, pour protester contre les États-Unis d'Amérique dans leur entreprise tendant à fournir un abri à MM. Orlando Bosch et Luis Posada Carriles, organisateurs présumés d'un attentat à la bombe à la suite duquel un avion DC-8 de ligne cubain a explosé en plein vol, le 6 octobre 1976, voir l'article de cette association au lien suivant : http://www.cuba-si.ch/index.php?lang=fr&site=2&ID=12 ; Il s'agit d'un article de M. L. Weinglass,« La singulière histoire de cinq Cubains : voulaient-ils détruire les États-Unis ? », *Le Monde diplomatique*, décembre 2005.

[52] V. par exemple l'utilisation, le parrainage et le financement de terroristes islamistes par les États-Unis d'Amérique et leurs alliés saoudiens, v. R. Labévière : *Les dollars de la terreur : les Etats-Unis et les islamistes* ; Paris, B. Grasset, 1999.

[53] V *Allocution du Ministre de la Justice et procureur général du Canada*, Irwin Cotler, à l'occasion de sa comparution devant le Comité spécial du Sénat sur la loi antiterroriste, 21/02/2005, site du Ministère canadien de la Justice, http://www.justice.gc.ca/fr/news/sp/2005/doc_31398.html.

[54] *Ibidem*.

28. En d'autres termes, poursuit le ministre, l'idée que le terroriste devient pour une autre personne un « combattant de la liberté » ne peut pas étayer une approche bien fondée d'une loi antiterroriste. Les combattants de la liberté ne cherchent pas à massacrer et à capturer des écoliers ; les terroristes meurtriers le font. Les combattants de la liberté ne font pas exploser des trains ou des autobus transportant des non-combattants, ce que font des terroristes meurtriers. La conséquence de ce raisonnement est que les démocraties ne doivent pas permettre l'association du mot « liberté » avec les actes de terrorisme[55].

29. C'est suivant le prisme du précédent énoncé que l'Assemblée générale des Nations Unies a adopté un Plan d'action, sous la forme d'une résolution, par lequel elle décide de « condamner systématiquement, sans équivoque et vigoureusement le terrorisme sous toutes ses formes et dans toutes ses manifestations, quels qu'en soient les auteurs, les lieux et les buts, car il constitue une des menaces les plus graves contre la paix et la sécurité internationales »[56]. À l'instar du racisme sur lequel il existe une tolérance zéro, le terrorisme, quelque soit son origine et quel qu'en soit l'objectif, est inacceptable. Tel doit être, pour les Nations Unies, le principe sous-jacent. Mais cet impératif n'est nullement respecté. En témoigne cette décision de l'État de Floride qui a ordonné la libération sous caution de Luis Posada Carriles, accusé d'avoir fait exploser un avion civil en vol et organisé une campagne d'attentats, causant la mort de plus de 70 personnes. Une telle décision dans les Etats-Unis où six ans après les attentats de New York, Washington et Pennsylvanie, la « guerre contre le terrorisme » a parfois des allures de culte religieux, peut paraître surprenante ; d'autant que ni le ministre de la Justice Alberto Gonzáles, ni celui de la Sécurité intérieure, Michael Chertoff n'ont interjeté appel du jugement[57].

30. Bien qu'il soit accusé de méthodes et d'un palmarès qui correspondent à la définition du terroriste, selon les textes onusiens, Posada n'en est toutefois pas un pour les autorités de Washington : c'est en effet un Cubain anticastriste militant et ancien agent de la CIA. C'est donc un « Combattant de la liberté » à ne pas confondre avec un « djihadiste », selon la conception américaine.

[55] *Ibidem*.
[56] V. *Plan d'action de la stratégie antiterroriste mondiale*, par l'Assemblée générale des Nations Unies, Résolution [A/RES/60/288], du 08/08/2006.
[57] V. L. Weinglass, *op. cit.*

31. Pour mémoire, Posada est accusé d'avoir organisé l'attentat à la bombe contre un avion cubain assurant la liaison entre le Venezuela et Cuba, qui a explosé au-dessus de la Barbade, le 6 octobre 1976, tuant les 73 personnes qui se trouvaient à bord. L'organisation de recherche, la National Security Archive (NSA) a rendu public en mai 2005 plusieurs rapports de la CIA et du FBI démontrant les liens de ces institutions avec l'auteur de cet attentat[58]. Posada a lui-même admis, dans une interview au *New York Times*, la paternité d'une vague d'attentats, en 1997, contre les hôtels et les boîtes de nuit de Cuba, afin de décourager le tourisme de plus en plus important pour le développement de l'île. Un Italien avait été tué[59]. Entre temps, Posada avait « travaillé » au Salvador et au Guatemala aux côtés des groupes proaméricains type « escadrons de la mort ». Et c'est en 2000 qu'il avait été arrêté – vite relâché – au Panama pour avoir tenté d'organiser l'assassinat de Fidel Castro, à l'occasion d'une visite officielle dans le pays. Appréhendé en 2005 pour entrée illégale aux Etats-Unis, il attendait que la justice américaine se prononce sur les demandes d'extradition présentées par le Venezuela et Cuba.

[58] V. *Luis Posada carriles: The declassified record, CIA and FBI Documents Detail Career in International Terrorism; Connection to U.S*., The National Security Archive Electronic Briefing Book, N° 153.

[59] Sara Roumette, « Le terroriste anti-castriste qui embarrasse Washington », *RFI Actualité*, 18/05/2005. Pour une étude plus approfondie dans la politique du deux poids deux mesures menée par les Washington dans la lutte antiterroriste, notamment le soutien logistique offert aux terroristes Cubains, lire Léonard Weinglass, « La singulière histoire de cinq Cubains »in *Le Monde diplomatique*, décembre 2005.

32. À l'heure où l'administration américaine fait de la lutte contre le terrorisme la priorité de sa politique extérieure, le cas de cet exilé cubain s'avère on ne peut plus embarrassant pour les États-Unis. En témoigne le mutisme des autorités américaines pendant six longues semaines, face aux dénonciations quotidiennes venues de La Havane et Caracas. Aux États-Unis même, les voix commencent à s'élever : « c'est un test pour la définition américaine du terrorisme », titrait début mai 2005 la une du *New York Times*, dans un long article sur Posada Carriles, exhortant l'administration Bush à ne pas lui accorder l'asile politique[60]. Cet article résumait les trois options dont disposent les autorités américaines : lui accorder l'asile au risque de décrédibiliser fortement son discours contre le terrorisme ; le juger aux Etats-Unis au risque de se mettre à dos la communauté cubano-américaine de la Floride, un *lobby* politique important pour les Républicains ; ou l'extrader vers le Venezuela, mais avec le risque d'offrir de cette façon une victoire politique à Fidel Castro et Hugo Chavez, tous deux ennemis déclarés de Washington[61]. En effet, les autorités de Caracas ont officiellement formulé une demande d'extradition de Posada Carriles, dans le cadre du procès inachevé sur l'explosion de l'avion cubain. Les États-Unis ont un accord d'extradition avec le Venezuela, mais peu après l'arrestation du terroriste cubain, les services d'immigration ont fait savoir qu'ils n'ont pas l'intention d'extrader vers Cuba, ni vers un pays « qui agit comme intermédiaire de l'île ». Cette allusion directe au Venezuela laisse planer l'incertitude sur le sort du « pire terroriste du continent », comme le désigne habituellement Fidel Castro dans ses discours récents.

33. Au-delà de ses discours politico-diplomatiques, la réalité juridique demeure que l'État qui se veut le leader de la lutte antiterroriste mondiale fait preuve d'un laxisme incompréhensible à l'endroit d'individus qui se sont illustrés dans la perpétration des pires actes de terrorisme, faisant des milliers de victimes innocentes, ou plutôt « non-combattantes », selon les termes onusiens.

[60] Tim Weiner: « Case of Cuban Could Test The U.S. Definition of Terrorist », *The New York Times*, 09/05/2005.
[61] *Ibidem*.

34. Le contraste est ici patent entre le discours du gouvernement américain sur la conduite à tenir à l'égard des terroristes et son attitude face à des individus tels que MM. Posada Carriles et Orlando Bosch. Celui-ci ayant même demandé un permis de séjour aux Etats-Unis, en 1990. Pourtant, une enquête officielle du département de la justice avait conclu que « pendant des années, il a été impliqué dans des attaques terroristes à l'étranger, il s'est dit partisan de la réalisation d'attentats et de sabotages, et a trempé dans des attentats et des sabotages »[62]. Malgré cela, il s'est vu octroyer le permis de séjour par le Président George Bush. Ce qui démontre à suffisance, que le terrorisme n'est pas seulement une affaire d'individus, les États peuvent à leur tour être protagonistes dans des actes de terrorisme. Mieux, le terrorisme, en tant que phénomène, n'est que la synthèse d'antinomies des normes juridiques qui vont jusqu'à reconnaître au même comportement un statut à la fois criminel et légitime[63], et ce quelles que soient la forme et la dimension du comportement considéré.

[62] V. rapports de la NSA précité.
[63] V. Mehanna (M.) : *Le terrorisme et la crise du droit international moderne* ; Clermont-Ferrand, dir. Chiroux (R.), 1989.

Section 2- Les formes de terrorisme

35. Plusieurs classifications sont souvent retenues, qui tiennent compte des buts (politiques, religieux, ethniques, etc.), de l'origine (le lien étatique, le caractère interne ou international), et des méthodes sous la forme d'attentats, nucléaire, bactériologique, chimique, etc.[64] Celles-ci entrent dans une catégorie sur laquelle il conviendra de revenir, en y incluant des méthodes, souvent méconnues de non-juristes[65] comme l'incitation ou le financement du terrorisme, au titre d'activités connexes au terrorisme. Quant aux deux autres classifications, celles fondées sur les buts et les origines, il sied de noter qu'elles entrent dans deux catégories beaucoup plus importantes, au regard de la problématique étudiée. Il convient en effet de distinguer entre des actes de terrorisme interne (§1) et international (§2), qui rendent mieux compte de la réalité terroriste.

[64] V. notamment la classification souvent de M. J. Baud : *Encyclopédie des terrorismes* ; Panazol, Lavauzelle, 1999, qui, dans ses différentes classifications, confond parfois les formes, qui renvoient à la typologie des terrorismes entre les actes de terrorisme internes et internationaux, et les manifestations du terrorisme renvoyant, quant à elles, aux méthodes terroristes ; Ce distinguo est d'ailleurs opéré par le législateur français à propos des facteurs de la menace terroriste en France (v. infra, n° 946 s.), et permettrait une répression efficace du phénomène terrorisme dans la perspective d'une création d'une juridiction internationale antiterroriste, en maintenant dans le champ de compétence des juridictions nationales (dans le cadre d'une procédure toujours centralisée) des infractions dites de terrorisme interne ; ainsi des contentieux basque, corse ou irlandais, notamment ; *a contrario*, la juridiction internationale serait compétente en matière de terrorisme international, à propos duquel plus d'un État pourraient établir leur compétence juridictionnelle, en vertu des règles internationales d'établissement de compétence (v. infra, n° 462 s.).

[65] V. la typologie retenue par Mme. Isabelle Sommier dans *Le terrorisme* ; Paris, Flammarion, « Dominos », 2000.

§1-Le terrorisme interne

36. C'est la catégorie la plus hétérogène. C'est un terrorisme qui puise son origine dans le pays même. Il y a lieu ici de ne pas céder à la tentation qui consisterait à traiter d'un terrorisme religieux, contrairement à une littérature fort répandue[66], et la remarque reste valable quant à l'aspect transnational du phénomène. En effet, comme le soutient le Secrétaire général Koffi Annan, le terrorisme ne doit être « attaché à aucune religion », et par-dessus tout, qu'il ne « s'agit pas seulement d'islamistes »[67]. En effet, « il faut absolument faire échec à une vision fausse de l'Islam propagée par quelques esprits malfaisants. Ceux qui affirment à tort que l'Islam préconise le meurtre d'innocents ternissent l'image de cette riche et ancienne religion[68]. Ils nuisent aussi à des causes légitimes chères au cœur de nombreux musulmans »[69]. De fait, chez les populations musulmanes, la religion devient pour les plus exaltés le seul refuge de leur identité menacée, le dernier sanctuaire de leur souveraineté personnelle et collective, face aux ravages de cette « guerre économique » menée par l'Occident, et qu'il convenu d'appeler par euphémisme mondialisation[70]. Quoi qu'il en soit, cette forme interne du terrorisme peut être le fait de l'État (A) à l'encontre de minorités ethniques, sur son territoire, ou de groupes d'individus dans le cœur de l'État (B).

---

[66] V. en ce sens, notamment, T. Vareilles, *Encyclopédie du terrorisme international*, L'Harmattan, 2001, p. 31. A contrario, le terrorisme religieux peut consister à imposer la doctrine religieuse à autrui ou à la société ; en ce cas les religions traditionnelles n'échappent pas à la critique ; voir notamment Réseau Voltaire pour la liberté d'expression : *Terrorisme en soutane : Jean-Paul II contre l'IVG* ; Paris, l'Esprit frappeur, 2000 ; de même sur les dérives sectaires de l'islam, voir A. S. Moussaoui et F. Bouquillat : *Zacarias Moussaoui, mon frère* ; Paris, Denoël, « Impacts », 2002.

[67] V. K. Annan, *Centre de Nouvelles ONU*, 25 juillet 2005 ; de même, pour l'amalgame entre islam et terrorisme, v. Matar (S.) : *À l'ombre du 11 septembre 2001 : mise en mots du terrorisme et "Islamalgame" dans la presse écrite en France* ; Besançon, dir. Chauvin-Vileno (A.), 2007.

[68]Plusieurs révélations sur les attentats meurtriers de Nairobi, Dar es-Salaam et la tuerie de Louxor tendent à prouver que les Etats-Unis et leurs alliés saoudiens parrainent et financent les islamistes radicaux. Nouée par les services américains de renseignement et les fanatiques religieux, cette alliance objective a commencé dès 1945 en Arabie Saoudite et se poursuit aujourd'hui en Asie centrale et en Extrême-Orient, sans épargner l'Afrique et l'Europe ; c'est ce que décrit M. Richard Labévière, dans *Les dollars de la terreur : les États-Unis et les islamistes* ; Paris, B. Grasset, 1999. Mieux, Dans ce livre, l'auteur fait découvrir le blanchiment de l'argent, le crime organisé et l'affairisme mondial. Le nerf de l'islamisme n'est pas la religion, c'est l'argent, prône l'auteur. Au moyen d'une enquête minutieuse, nourrie de reportages sur le terrain, l'auteur remet en question l'image de la politique étrangère des Etats-Unis et tente non seulement de cerner la responsabilité américaine dans nombre d'attentats islamistes à travers le monde mais aussi d'analyser les erreurs stratégiques de la riposte américaine.

[69] K. Annan, *Conférence internationale contre le terrorisme*, tenue à Ryad, du 5 au 8 février 2005.

[70] Tel est du moins le point de vue soutenu par M. A. Laïdi, *Retour de flamme : comment la mondialisation a accouché du terrorisme* ; Paris, Calmann-Lévy, 2006.

A. Le terrorisme « de » l'État

37. Ce terrorisme consiste en une utilisation illégale et illégitime de la violence[71]. La plupart des États ont à un moment ou un autre eu recours à cette forme de violence. Ce terrorisme fait infiniment plus de victimes que les autres formes. Sans évoquer les hécatombes des régimes totalitaires et fascistes, des exemples d'un État terroriste sont abondants. De celui du Guatemala à l'encontre des paysans indiens à celui du soudan à vis-à-vis des populations de sa partie ouest (Darfour), en passant par la Turquie à l'opposite des Kurdes. Ces nombreuses violences faites aux populations sont souvent la résultante d'une absence de droit constitutionnel des minorités.

38. Il faut noter toutefois, que ce terrorisme pratiqué par l'État sur son sol a moins d'impact que lorsqu'il est exercé à l'échelle internationale, comme il sera question ultérieurement. Mais il demeure important en termes de victimes. D'autant que la terreur à la source de cette forme de terrorisme peut relever de crime contre l'humanité. Il s'agit là d'agressions ouvertement commises par un État contre un groupe particulier. Mais l'État n'est pas le seul acteur du terrorisme interne, lequel revêt aussi un aspect individuel.

B. Le terrorisme « dans » l'État

Ce terrorisme individuel est très souvent le produit de revendications à l'intérieur d'un État, venant de populations, qui utilisent la violence à des fins politique, sociale ou religieuse. Dans cet ensemble se trouvent notamment[72] : le terrorisme

[71] V. notamment W. Blum : *L'État voyou* ; Parangon, 2002 ; cet ouvrage démontre comment, sous couvert de liberté, de démocratie et de droits de l'homme, les États-Unis commettent des actes criminels barbares, et agissent de la façon la plus belliqueuse qui soit.

[72] Car il existe d'autres formes comme le terrorisme intellectuel, qui consiste en une mécanique totalitaire, dans le domaine des idées, de la part d'un petit milieu d'individus, agissant comme s'il détenait la vérité, pratiquant l'amalgame, le procès d'intention et la chasse aux sorcières, faisant ainsi obstacle à tout vrai débat sur les questions qui engagent l'avenir ; voir en ce sens notamment J. Sévillia : *Le terrorisme intellectuel de 1945 à nos jours* ; Paris, Perrin, 2000 ; encore plus explicite, voir également V. Shiva : *Le terrorisme alimentaire : comment les multinationales affament le tiers-monde* ;Paris, Fayard, trad. de l'anglais par M. Blanc, 2001.

révolutionnaire (1), le terrorisme indépendantiste ou séparatiste (2), le terrorisme eschatologique (3), le terrorisme animalier et écologique (4) et le terrorisme social (5).

1. Le terrorisme révolutionnaire

39. Cette forme de terrorisme a été circonscrite en Europe dans les années 1970[73]. D'inspiration marxiste-léniniste, l'idée est de forcer le cours de l'histoire par la propagande armée. L'Italie avec les Brigades rouges, qui apparaissent en 1971, au nord du pays (Gênes, Turin, Milan) et l'ex-République fédérale allemande avec l'Armée rouge ont été les plus marqués des pays européens[74]. Mais il a aussi pu sévir dans des pays comme la France avec le mouvement Action Directe, en Espagne avec le Groupe révolutionnaire antifasciste du premier octobre. Loin de l'Europe occidentale, il y a Devrimci-Sol, une des nombreuses organisations de l'extrême gauche turque dont l'ennemi prioritaire est l'appareil de sécurité de l'État : policiers, militaires, etc. ; les tupamaros uruguayens, une organisation née en 1962 en hommage au dirigeant indien Tupac Amaru, chef d'une révolte menée pour chasser les occupants espagnols[75].

[73] V. J.-C. Marchand et A. Hamon : *Action directe : du terrorisme* ; Paris, Éd. du Seuil, « L'épreuve des faits », 1986.
[74] V. notamment A. Steiner et L. Debray : *La Fraction Armée rouge : guérilla urbaine en Europe occidentale* ; Paris, Méridiens-Klincksieck, « Réponses sociologiques », 1987.
[75] V. J.-F. Gayraud et D. Sénat, *op.cit*., p. 46.

2. Le terrorisme indépendantiste ou séparatiste

40. Ici foisonnent les qualificatifs : régionaliste, autonomiste, parfois même, nationaliste ou encore sécessionniste[76]. Ce type de terrorisme correspond « au refus d'une population ou d'un groupe qui se sent plus ou moins marginalisé et qui se pense (à tort ou à raison) exploité au sein d'un État unifié »[77]. Ce terrorisme est fondé sur la doctrine révolutionnaire du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes et participe toujours d'une relecture de l'histoire. Il a connu ses moments de gloire avec les guerres d'indépendance ; il sévit encore en Palestine. Il s'est manifesté et perdure au sein de vieux États-nations et prend parfois une dimension d'épuration ethnique, au Pays basque avec l'ETA, en Belgique, dans le haut Adige, en Corse, en Irlande du Nord[78].

3. Le terrorisme eschatologique

41. Cette forme à vocation millénariste et apocalyptique est le fait de sectes et milices. C'est le cas des attentats de la secte Aum[79] et d'Oklahoma City en 1995. Il s'agit d'une forme particulièrement répandue en Amérique du Nord.

[76] À la vérité, il semble qu'il soit plus commode de parler de séparatisme par référence au cas où la communauté « dissidente » fait partie, historiquement, d'une seule et même entité juridique ; à l'inverse, le terme indépendantiste siérait davantage à un groupe colonisé ou en situation d'occupation. V. également X. Crettiez : *La violence ethno-nationaliste contre l'État. Les exemples basques et corses* ; Paris, dir. P. Brault, 1997.

[77] V. J. Soppelsa, « Le terrorisme : analyse géopolitique », *État et terrorisme*, Actes du colloque du 12 janv. 2002, Lavauzelle, 2002, p. 31.

[78] V. notamment A. Maillot et P. Brennan (prés.) : *IRA : Les républicains irlandais* ; Caen, PUC, Groupe de recherches anglo-irlandaises, Université de Caen, 1996.

[79] V. sur ce thème notamment D. E. Kaplan, A. Marshall : *Aum, le culte de la fin du monde : l'incroyable histoire de la secte japonaise* ; Paris, A. Michel, trad. B. Blanc, D. Lablanche et Y. Sarda, 1996.

4. Le terrorisme animalier et écologique

42. Certes, il n'a pas la même gloire que les autres, mais l'écoterrorisme[80] est une forme d'activisme faisant de la défense de la nature un primat absolu. Agissant en marge de l'écologie traditionnelle, ce terrorisme est apparu en premier lieu dans les pays anglo-saxons par une série d'attentats inquiétants.

5. Le terrorisme social

43. Encore appelé social-terrorisme, c'est un type plus récent de terrorisme. Il est initié à la suite d'un conflit social, par exemple, à l'occasion duquel des employés et des ouvriers prennent en otage leur usine ou leur entreprise afin d'infléchir la direction ou certaines instances gouvernementales, dans le but de faire valoir leurs revendications et de défendre leurs droits.

44. Les protagonistes menacent alors de faire usage des produits dangereux (gaz, acides, solvant, produits pétroliers, etc.) qui, répandus dans la nature, peuvent provoquer une pollution importante ou bien encore de saccager totalement ou partiellement les installations, générant un risque majeur de pollution ou d'accident très grave pour l'environnement et pour les populations environnantes.

[80] L'écoterrorisme est ainsi à distinguer du terrorisme écologique de l'article 421-2 du *Code pénal*, aux termes duquel « constitue un acte de terrorisme lorsqu'il est en relation avec une entreprise terroriste l'introduction dans l'environnement (atmosphère, sol, sous-sol, eaux) ou les aliments d' « *une substance de nature à mettre en péril la santé de l'homme ou des animaux ou le milieu naturel* ».

45. Puisque l'acte de terrorisme a besoin, pour son succès, d'une large diffusion[81], ils utilisent donc la tactique de la médiatisation, chère aux organisations terroristes : la présence de journalistes, de chaînes de télévision, de photographes et de radios nationales voire internationales leur permet de porter au grand jour leurs revendications sociales. Ce qui permet au passage de montrer le rôle des médias[82] dans l'action terroriste.

[81] Les attentats du 11-septembre 2001 n'auraient pas eu le même impact sur la mémoire collective sans cette large diffusion.

[82] V. en ce sens, notamment M. Wievorka et D. Wolton : *Terrorisme à la une : média, terrorisme et démocratie* ; Paris, Gallimard, « Au vif du sujet », 1987, également M. Harlé : *Attentats et télévision : paroles et images* ; Paris, Bruxelles : De Boeck Université, 1998 ; également M. Bounan, *Logique du terrorisme, op. cit,* p. 7 ; de même, sur le rôle joué par la télévision dans la construction et la diffusion des attentats du 11 septembre 2001, voir D. Dayan, *La terreur spectacle : terrorisme et télévision* ; Bruxelles, De Boeck ; [Paris], INA, « Médias-recherches. Études », 2006.

§2-Le terrorisme international

46. Cette appellation désignera des formes de terrorisme d'ampleur internationale[83]. C'est-à-dire n'ayant pas nécessairement un lien direct avec l'État sur le territoire duquel sont perpétrées les violences qui le sous-tendent. À l'instar de la forme interne, ce terrorisme met en scène l'État et des individus, même si lorsqu'on parle de terrorisme international, il est davantage fait allusion à la forme la plus redoutable de violence, qui a atteint, avec les attentats du 11 septembre 2001 aux États-Unis, un très haut sommet du « terrorisme catastrophique »[84]. Il reste que la « participation » de l'État n'est pas négligeable. L'État terroriste se révèle être un véritable acteur de la violence organisée. Ce qui pose le problème juridique de sa mise en cause et, au-delà, de sa sanction. Ce qui vient encore tordre l'argument soutenu par M. Koffi Annan, sur la réglementation de l'usage de la violence des États. Comme il sera constaté, l'État terroriste n'est soumis à aucune sanction internationale, sauf dans les cas de génocide, de crime de guerre et de crime contre l'humanité. Mais il s'agit là d'infractions qui font l'objet de procédures spécifiques, pour lesquelles il existe une batterie de mesures internationales. Dans le cas de terrorisme, l'absence d'unanimité sur la définition empêche qu'il soit mis en œuvre une procédure criminelle internationale, à l'instar de celles des infractions susmentionnées, avec la mise en place d'un tribunal pénal international, notamment.

[83] V. L. Bonanate : *Le terrorisme international* ; Paris, Casterman ; Firenze, Giunti, 1994.
[84] Expression empruntée au Secrétaire général Koffi Annan, dans son rapport *Dans une liberté plus grande : développement, sécurité et respect des droits de l'homme pour tous* précité, p. 31.

47. Pour ce qui est de l'individu terroriste, le terrorisme international, parce qu'il a des ramifications dans plusieurs pays, ne peut se concevoir qu'en groupe[85]. C'est pourquoi la confusion (légitime ?) est vite faite entre terrorisme et criminalité organisée[86]. Celle-ci servant de base à celui-là, très vite, le terrorisme sous sa forme internationale, devient le porte flambeau de la criminalité organisée, c'est-à-dire cet ensemble d'infractions pour lesquelles la durée de la garde à vue est étendue, soit un régime dérogatoire au droit commun de la procédure criminelle[87]. Mais surtout, l'idée directrice en matière de lutte contre les activités terroristes est celle qui consiste en une coopération internationale entre États, et avec les organisations internationales. Il convient donc de remarquer que du terrorisme international il est question toutes les fois qu'il sera fait mention du terme « terrorisme ». Car il est au centre de la bataille contre ce fléau. Il sert de base à la lutte internationale antiterroriste. C'est donc ce terrorisme international, d'individus organisés en réseaux criminels, qui est combattu par tous les États sous le nom de terrorisme transnational (B) ; il n'en demeure pas moins que dans le domaine du terrorisme international, la part du terrorisme d'État (A) est tout aussi importante.

[85] V. R. Jacquard : *Les Dossiers secrets du terrorisme : tueurs sans frontières* ; Paris, A. Michel, 1985.
[86] V. notamment J.-P. Guédon : *Criminalité organisée et droit pénale* ; Paris, dir. B. Bouloc, 2002.
[87] Néanmoins, ainsi que le rappelle la CEDH, les États ne disposent pas pour autant d'une latitude leur permettant de prendre n'importe quelle mesure jugée par eux appropriés (v. (Klass et autres c/ Allemagne, 6 septembre 1978, série A nº 28, par. 49).

A. Le terrorisme d'État

48. Souvent ponctuel et conjoncturel et consistant en une utilisation illégale et illégitime de la violence par les États, le terrorisme d'État est pratiqué par tous les États à un moment ou à un autre[88], sous le prétexte fallacieux du secret d'État ou de la raison d'État[89]. Il peut être aussi le fait des pays réglant leurs comptes par tueurs interposés, notamment grâce à des opposants refugiés, ou faisant exécuter, à titre de représailles, des représentants de pays hostiles ou supposés tels. Ce terrorisme est perpétré soit par des attentats (méthode « khadafiste »), soit par des bombardements (armée israélienne), soit par une prétendue guerre civile orchestrée de loin, dans un État politiquement et institutionnellement fragile, avec pour finalité le renversement par putsch du régime en place ; ainsi du Congo de M. Lissouba (l'Élysée ayant pris position pour M. Denis Sassou Nguesso) ou de la tentative contre M. Laurent Gbagbo.

[88] V. notamment M. Retiveau : *La Convention de terreur : terreurs légales et terrorismes dans les sociétés démocratiques* ; Paris, l'Harmattan, « Théorie sociale contemporaine », 1994.
[89] V. notamment P. Vidal-Naquet : *La raison d'état* ; Paris, Éd. La Découverte, « Textes à l'appui, Histoire contemporaine », Comité Maurice Audin, Nouvelle Éd., 2002.

49. Concrètement, il y a terrorisme d'État, dans le cas où des actions terroristes ont été mises en œuvre, commanditées, manipulées ou complaisamment ignorées par un État, c'est-à-dire lorsque celui-ci ne met en œuvre aucun moyen pour les stopper. Les méthodes employées sont strictement celles du terrorisme (enlèvements, séquestrations, attentats et assassinats), mais sous le couvert d'une raison d'État « supérieure », les agents de l'État impliqué bénéficient de la part de ses autorités de l'assentiment nécessaire à outrepasser le droit, et du support logistique et/ou financier nécessaires à leurs actions. Cette absence de cadre légal représente une menace grave au fondement même de la démocratie[90], quels que soient les objectifs recherchés[91]. En d'autres termes, c'est faire « le jeu des terroristes »[92] que de les imiter, en commettant les violations les plus graves aux droits humains et à la loi internationale. Dans les démocraties libérales par exemple, le 11-septembre est en train de servir de prétexte à la remise en question de l'État de droit[93], avec la pratique par les services secrets de ce qu'il est convenu d'appeler « la délocalisation de la torture ». Il s'agit d'un procédé, cher à la Central Intelligence Agency (CIA), qui consiste à enlever (très souvent à tort) un individu suspecté d'activités terroristes dans un État, pour le faire torturer dans un autre. Nombre de pays européens ont déjà servi de base aux jets privés de la CIA, dans cette entreprise de torture[94]. Ces pays peuvent servir soit de centre de détention secret (Pologne, Roumanie), soit pour la remise de détenus en vue d'un transfert (Suède, Grande-Bretagne, Allemagne, Bosnie, Macédoine, Turquie), soit pour le regroupement d'avions transférant illégalement des prisonniers (Allemagne, Turquie, Chypre), soit enfin servir d'escales pour des avions transférant illégalement des prisonniers (Irlande, Grande-Bretagne, Portugal, Italie, Grèce). La liste des pays est effrayante, puisque, s'y trouvent mêlés bon nombre des pays qui s'érigent en défenseurs des droits et libertés dans les sommets mondiaux, notamment ceux du G8. Comme mentionné plus haut, force est de constater que l' « État terroriste » ou complice d'actes de terrorisme fait un nombre non-négligeable de victimes, même si toute l'attention

[90] V. F. Furet, A. Liniers et P. Raynaud : *Terrorisme et démocratie* ; Paris, Fayard, 1985.

[91] Ainsi que le soutient le Rapporteur spécial des Nations Unies pour la protection et la promotion des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte contre le terrorisme, dans son rapport présenté le 25 octobre 2006 à l'Assemblée générale, dans lequel il plaide pour que « la lutte contre le terrorisme ne serve pas de prétexte à la répression de droits et d'aspirations légitimes. »

[92] Expression prise du discours de Kofi Annan sur la *Stratégie mondiale contre le terrorisme basée sur les droits de l'homme*, à l'occasion du Sommet "Démocratie, terrorisme et sécurité", mars 2005.

[93] V. notamment D. Prédali : *Ce Ben Laden, quelle aubaine ! : l'alibi pour renforcer tous les pouvoirs : cyber-traque, sécurité, OMC, pétrole* ; Paris, Alias etc, « Éthique et enquêtes », 2002 ; l'auteur estime que c'est désormais le moment d'en profiter pour fourbir les armes et museler toutes les oppositions.

[94] Pour plus d'explications sur le sujet, lire Stephen Grey, « Les Etats-Unis inventent la délocalisation de la torture » *in Le Monde diplomatique*, avril 2005.

est centrée sur le terrorisme des groupes et entités terroristes, plus connu sous le nom de terrorisme transnational, mené par les « fondamentalistes ».

B. Le terrorisme transnational

50. Classiquement, il était courant de parler de terrorisme international lorsqu'il y avait glissement sur la scène internationale d'un conflit national ou sous-régional. Il s'agissait de conflits locaux latents, qui éclataient sur la scène internationale. Trois faits marquants illustreront ce propos. Tout d'abord, le 28 juin 1914, l'Archiduc François Ferdinand, héritier du trône d'Autriche-Hongrie, et sa femme, Sophie de Hoenberg, en visite à Sarajevo, sont assassinés par un nationaliste serbe de 19 ans, Gavrilo Princip. Cet attentat met le feu à l'Europe, alors divisée entre la Triple-Alliance (Autriche-Hongrie, Allemagne et Italie) et la Triple-Entente (Russie, France et Grande-Bretagne). Puisqu'un mois plus tard, le 28 juillet, l'Autriche-Hongrie déclare la guerre à la Serbie, et le conflit entraînera la Première Guerre mondiale, qui durera quatre ans et fera huit millions de morts. L'autre fait qui témoigne du terrorisme international est l'assassinat du Roi Alexandre de Yougoslavie, à Marseille, le 9 octobre 1934, dans une voiture à bord de laquelle se trouvaient également le ministre des Affaires étrangères Barthou ainsi que le général Georges, par un individu de nationalité croate, membre d'une organisation terroriste macédonienne, le VMRO[95]. Ses complices, arrêtés quelques jours après l'attentat, ont avoué leurs vrais noms, ainsi que leur vraie citoyenneté (yougoslave) et leur vraie nationalité (croate)[96]. Aussi démonstratif, enfin, de ce déplacement de conflit local est la prise d'otage qui a eu lieu à l'occasion des Jeux olympiques de Munich de 1972. Des membres de l'équipe olympique d'Israël avaient été pris en otage par des membres de l'organisation palestinienne Septembre noir, le 5 septembre. Cette action, qui s'est terminée le 6 septembre dans un bain de sang, a coûté la vie à onze membres de l'équipe olympique israélienne, à cinq des huit membres du groupe palestinien et à un policier allemand.

[95] Le VMRO (Vansna Makedonska Revolutiona Organizacija) avait été reconnu comme une organisation terroriste ayant son siège en Bulgarie.
[96] V. également *infra*, Chap. 2, Sec. 1, n° 83.

51. Dans toutes ces affaires[97], il est fréquent d'observer comment un conflit régional, qu'il ait lieu dans les Balkans ou dans la péninsule arabique, peut être porté devant la scène internationale.

52. Mais le terrorisme qui se développe aujourd'hui n'est pas nécessairement la continuation sur la scène internationale de conflits sous-régionaux. Désormais, il est fait état de terrorisme transnational ou planétaire pour dénommer un type particulier de terrorisme, qui, dans son mode d'exécution, ne diffère en rien de ses devanciers, mais qui, dans sa préparation, met en scène des entités et/ou groupes d'individus constitués en réseaux et formés dans le but de perpétrer des actes d'une grande violence. L'archétype du réseau terroriste à ramifications internationales est le réseau Al-Qaïda. Celui-ci a déjà reconnu sa participation dans nombre d'attentats sanglants dans le monde. C'est donc principalement contre ce réseau et ses nombreuses branches que s'organise la lutte mondiale contre le terrorisme. L'idée étant qu'une infraction, qui a ses éléments constitutifs « dispersés » dans plusieurs pays à la fois, requiert une coopération entre tous les États. Ainsi, afin de permettre une meilleure adaptation des instruments juridiques à l'extranéité de l'acte terroriste, il faut que tous les États travaillent de concert, entre eux et avec les organisations internationales, et celles-ci entre elles, notamment par l'échange d'informations.

[97] Ces aspects du terrorisme et bien d'autres sont repris par M. Dominique Venner *in Histoire du terrorisme* ; Paris, Pygmalion, 2002.

Section 3- Les manifestations du terrorisme

53. Certes, le terrorisme se définit par sa finalité et ses motifs[98], mais il se caractérise par des modes opératoires qui lui sont propres, des méthodes. Ce sont les manifestations terroristes. Ces aspects du terrorisme sont énumérés dans des conventions internationales de manière non-exhaustive. Mais, à la vérité, il n'y a sur ce point rien d'étonnant, dans la mesure où ces conventions sont dites « sectorielles ». Ainsi, la résolution 1566 (2004), définissant le terrorisme, parle d'« actes criminels, "notamment" ceux dirigés contre des civils dans l'intention de causer la mort ou des blessures graves ou la prise d'otage »[99]. Ce qui témoigne à la fois du manque de consensus autour d'une définition et du caractère épars de ces actes. Qu'à cela ne tienne, une lecture attentive et conjuguée des conventions internationales avec les législations nationales permet de distinguer ces infractions terroristes entre les actes terroristes par nature (§1), les infractions de droit commun devenant terroristes (§2) et les infractions accessoires ou connexes aux actes de terrorisme (§3).

[98] V. notamment la définition de M. Michel Bounan, *in Logique du terrorisme* ; Paris, Éd. Allia, 2003, p. 7 s.
[99] S/RES/1566 (2004).

§1-Les actes terroristes par nature

54. Il s'agit des actes qui sont par essence des infractions terroristes. La nature même de ces actes fait qu'ils ne pourraient se concevoir ailleurs que dans la catégorie de l'infraction terroriste. Il demeure que ces actes, pour être reconnus comme tels, doivent avoir été commis dans l'intention de causer la mort ou des blessures graves et dans le but de semer la terreur parmi la population, un groupe de personnes ou chez des particuliers, d'intimider une population ou de contraindre un gouvernement ou une organisation internationale à accomplir un acte ou à s'abstenir de le faire. Et, aucun motif de nature politique, philosophique, idéologique, raciale, ethnique, religieuse ou similaire ne saurait être invoqué au soutien de tels actes. Déjà, très tôt, l'Assemblée générale des Nations unies avait affirmé cette position dans la Déclaration de 1994 annexée à la résolution A/RES/49/60 du 9 décembre 1994 sur les mesures visant à éliminer le terrorisme international, par laquelle elle déclare que « les actes criminels qui, à des fins politiques, sont conçus et calculés pour provoquer la terreur dans le public, un groupe de personnes ou chez des particuliers sont injustifiables en toutes circonstances et quels que soient les motifs de nature politique, philosophique, idéologique, raciale, ethnique, religieuse ou autre que l'on puisse invoquer pour les justifier »[100].Sont principalement visés ici : les attentats à l'explosif (A), les prises d'otages (B), les détournements d'aéronefs (C) et l'utilisation de substances nucléaires, biologiques et chimiques (D).

[100] A/RES/49/60 (1995), *Mesures visant à éliminer le terrorisme international*, annexe, p. 5.

A. Les attentats à l'explosif

55. Il s'agit, comme le prévoit la Convention internationale pour la répression des attentats terroristes à l'explosif, d'attentats perpétrés au moyen d'engins explosifs ou d'autres engins meurtriers. La notion d' « engin explosif ou autre engin meurtrier » est définie au troisième paragraphe de l'article premier de ladite convention comme étant « 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, par l'émission, la dissémination ou l'impact de produits chimiques, d'agents biologiques, toxines ou substances analogues ou de rayonnement ou de substances radioactives. »[101]. En plus du fait qu'elles explosent, tuent et engendrent des dégâts matériels, le texte vise aussi les armes qui, au moment de leur explosion, émettent ou répandent des substances de nature biologique, chimique et qui sont mortelles pour l'homme et/ou causent des dégâts aux infrastructures publiques, voire à l'environnement.

B. La prise d'otages

56. La prise d'otages est une manifestation classique du terrorisme international. Elle est définie par la Convention internationale contre la prise d'otages comme le fait de « s'emparer d'une personne ou de la détenir et de menacer de la tuer, de la blesser ou de continuer à la détenir afin de contraindre une tierce partie, à savoir un État, une organisation internationale intergouvernementale, une personne physique ou morale ou un groupe de personnes, à accomplir un acte quelconque ou s'en abstenir en tant que condition explicite ou implicite de la libération de l'otage »[102]. Au regard de ce cette définition, la prise d'otage est un moyen de pression, par une opération tripartite, qui consiste, pour un individu ou groupe de personnes, à priver une personne de sa liberté d'aller et venir afin d'attendre d'une autre partie que celle-ci donne satisfaction à des exigences posées par les preneurs d'otages.

[101]http://untreaty.un.org/English/Terrorism/18-9fr.pdf.
[102]http://untreaty.un.org/English/Terrorism/18-5fr.pdf.

C. Le détournement d'aéronef

57. Le détournement d'aéronef ou, plus techniquement, capture illicite d'aéronef, est le fait pour une personne, à bord d'un aéronef en vol, de s'emparer de cet aéronef ou d'en exercer le contrôle ou de tenter de commettre l'un de ces actes. Le détournement d'aéronef est une méthode classique du terrorisme. Et dans l'optique de la prévention de l'hyperterrorisme[103], les autorités de renseignement craignent que des individus s'emparent d'un avion de ligne et le fassent échouer sur une centrale nucléaire ou un complexe industriel chimique en vue de faire un maximum de dégâts ou de pertes.

[103] Terme employé dans les médias depuis les attentats du 11 septembre 2001 en référence au terrorisme catastrophique ou de destruction massive.

D. L'utilisation d'armes nucléaires, biologiques et chimiques

58. La prévention d'un terrorisme catastrophique ou de destruction massive commande à plus de vigilance sur le maniement des matières nucléaires, biologiques et chimiques[104]. Ainsi la communauté internationale réprime le fait de « commettre intentionnellement le recel, la cession, l'altération, l'aliénation ou la dispersion des matières nucléaires, sans y être habilité, et entraînant ou pouvant entraîner la mort ou des blessures graves pour autrui ou des dommages considérables pour les biens »[105]. Ce qui vaut pour les matières nucléaires vaut aussi pour les autres substances de nature biologique ou chimique. En témoigne la Résolution 1540 (2004) du Conseil de sécurité sur la non-prolifération des armes de destruction massive[106]. Par ce texte, le Conseil demande aux États de s'abstenir d'apporter un appui, quel qu'en soit la forme, à des acteurs non-étatiques qui tenteraient 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. Les États sont alors tenus d'adopter et d'appliquer, conformément à leurs procédures internes, une législation appropriée[107] et efficace afin de limiter aux acteurs non-étatiques tout contact avec lesdites armes[108]. Les matières chimiques et biologiques font également peser une menace de plus en plus lourde. En effet, tout comme les armes nucléaires, elles peuvent infliger en une seule attaque des pertes massives en vies humaines[109]. Il existe de par le monde près de 6 000 usines chimiques qui sont autant de cibles potentielles et de sources de matières chimiques[110]. Quant au terrorisme biologique ou bioterrorisme, il consiste en l'utilisation d'agents pathogènes, de virus, de bactéries ou de toxines[111] dans le but de faire un grand nombre de victimes.

---

[104] Sur les précautions à prendre en cas de menaces de ce type, voir notamment R. Moreau : *La menace terroriste NBC, nucléaire, biologique, chimique : comment faire face et se protéger* ; Monaco, Éd. du Rocher, 2002 ; de même, sur la prise en charge des victimes en cas de telles menaces, notamment sur le plan juridique, voir M. Lemaire : *De la menace terroriste au traitement des victimes* ; Paris, Budapest, Torino, l'Harmattan, 2003.

[105] V. Convention de 1980 sur la protection physique de matières nucléaires.

[106] V. également, entre autres, résolution A/RES/63/60 sur les *Mesures visant à empêcher les terroristes d'acquérir des armes de destruction massive*, du 12 janvier 2009 ; de même rapport du Secrétaire général A/62/156 sur les *Mesures visant à empêcher les terroristes d'acquérir des armes de destruction massive*, du 27 juillet 2007.

[107] V. d'une manière générale, Y. Alexander et A. S. Nanes : *Legislative responses to terrorism* ; Pays-Bas, Dordrecht : M. Nijhoff, 1986.

[108] V. Résol. S/RES/1540 (2004), p. 3.

[109] V. en ce sens notamment le *Rapport du Groupe de personnalités de haut niveau*, A/59/565.

[110] *Ibidem*.

[111] Sur l'utilisation de toxines biologiques dans les agents de guerre biologique, v. C. Michel : *Arme biologique et bioterrorisme : planification des risques et moyens de lutte* ; Toulouse, dir. J. Ollé, 2003.

§2-Les infractions de droit commun devenant terroristes

59. Il s'agit d'infractions de droit commun de par leur nature et leur mode de commission, mais dont l'un ou plusieurs éléments les fait glisser dans la catégorie d'actes de terrorisme[112], avec un régime juridique dérogatoire au droit commun (cour d'assises spéciale notamment). Il peut y avoir une multitude d'infractions. Les critères de rattachement sont variables. Peuvent être pris en compte, le lieu de commission de l'infraction, la qualité de la victime de l'infraction, mais aussi, et dans bien des cas, le mobile animant l'auteur de l'infraction. Ce qui rend non-limitative la liste des infractions entrant dans cette catégorie. Mais comme il est de principe en droit pénal qu'une infraction doive être prévue par un texte (principe de légalité), la preuve du caractère terroriste d'une infraction de droit commun peut être faite en établissant que l'infraction a pour but de contraindre une tierce partie à accomplir un acte quelconque ou à s'en abstenir. C'est ainsi par exemple qu'une atteinte à la vie ou à l'intégrité d'une personne aura une coloration terroriste s'il est prouvé qu'une telle atteinte a pour but de troubler l'ordre public en instaurant un climat de terreur.

60. Partant de ce constat, il est sans conteste que la liste des incriminations est longue. Il reste que les principales menaces sont celles qui sont directement visées dans les conventions internationales. Mais l'usage du groupe d'adjectifs indéfinis « tout autre », par la Convention internationale pour la répression du financement du terrorisme, dans sa définition du terrorisme, comme « tout autre acte destiné à tuer ou blesser grièvement un civil », montre à suffisance la latitude laissée aux États dans la détermination des infractions en cause. Parmi ces infractions, il en est qui ne souffrent pas de contestation quant à leur caractère terroriste. C'est le cas des infractions commises contre la sûreté de l'aviation civile (A) et des attaques contre les hauts responsables gouvernementaux et les diplomates (B).

[112]Qualifier par extrapolation des infractions pénales « d'actes terroristes » comporte un grave risque de violation du principe *nullumcrimen, nulla poena sine lege*. C'est pourquoi Les États qui combattent le terrorisme doivent respecter le principe fondamental de la légalité en matière de droits de l'homme, qui exige que la loi soit précise et interdit son application a posteriori ou la pénalisation rétroactive d'un comportement, v. notamment le Rapport du Secrétaire général des Nations Unies sur la « Protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste », A/63/337, du 28 août 2008, par. 53.

A. Les infractions commises contre la sûreté de l'aviation civile

61. Les infractions commises contre la sûreté de l'aviation civile, comme annoncé en préambule de ce paragraphe, s'entendent de toutes les infractions aux lois pénales, dès lors qu'elles compromettent la sécurité de la navigation aérienne, notamment celle de l'aéronef ou de personnes et biens s'y trouvant, ou compromettent le bon ordre et la discipline à bord. Le critère de rattachement est ici le lieu de commission de l'infraction, en l'occurrence à bord d'un aéronef. L'infraction est considérée comme commise à bord d'un aéronef si celui-ci est en vol, c'est-à-dire entre la fermeture et la réouverture des portes et ce, dès la fin de l'embarquement. Surtout, au regard de l'article premier de la Convention de 1963 relative aux infractions et à certains autres actes survenant à bord des aéronefs, lorsque les moteurs ont été mis en marche.

62. Les dispositions des conventions relatives à la sécurité de la navigation maritime ont été étendues aux actes de violence commis dans les aéroports servant à l'aviation civile internationale. Désormais, constituent des actes de terrorisme, le fait de s'attaquer à une personne dans un aéroport avec le risque de lui causer des blessures graves ou la mort ou de détruire ou endommager gravement les installations de l'aéroport servant à l'aviation civile internationale ou des aéronefs n'étant pas en service.

Les mêmes remarques valent pour la navigation maritime. Même si le secteur de l'aviation civile est le plus touché par le phénomène du terrorisme international.

B. Les attaques contre les Hauts responsables gouvernementaux et les diplomates

63. Une protection internationale est due à tout chef d'État ou de gouvernement, ou aux corps diplomatiques ainsi qu'aux membres de leur famille qui les accompagnent dans un État étranger. D'après la Convention internationale de 1973 sur la prévention et la répression des infractions contre les personnes jouissant d'une protection internationale, il y a infraction terroriste lorsque ces personnes sont victimes de meurtre, d'un enlèvement ou autre attaque ; ou encore lorsque les locaux officiels, le logement privé ou tout moyen de transport sont atteints par des actes de violence de nature à mettre en danger la personne ou la liberté de ces responsables politiques. Il convient de noter que l'élément de rattachement est la qualité de la personne à l'encontre de laquelle sont dirigés les actes de violence. Mais surtout il existe une convention internationale qui protège certaines personnalités, convention à laquelle il pourrait être ajouté celle du 9 décembre 1994 sur la sécurité des personnels des Nations Unies et du personnel associé. Mais celle-ci ne fait pas partie du « bloc antiterroriste ».

§3-Les infractions connexes ou accessoires aux actes de terrorisme

64. Les infractions connexes ou accessoires aux actes de terrorisme sont des infractions qui servent de base ou de support aux actes de terrorisme ou, du moins, à la perpétration de ceux-ci. Outre la complicité[113] qui vise de façon générale les infractions déjà étudiées, nombreux sont les cas d'infractions dites connexes aux infractions terroristes. À la vérité, parmi ces actes, nombreux sont ceux qui peuvent être rangés dans la catégorie des différentes formes de complicité, c'est-à-dire par aide ou assistance, par provocation ou par instruction. Il demeure que ces infractions ne sont pas toutes, à proprement parler, des actes de terrorisme ; il s'agit souvent d'infractions pénales graves, liées aux actes de terrorisme. Cette catégorie regroupe notamment le financement du terrorisme (A), l'association de malfaiteur à but terroriste (AMT) (B) et la provocation publique, le recrutement et l'entraînement aux fins terroristes (C).

[113] Ainsi, les conventions internationales pertinentes sanctionnent de la même manière la complicité et la tentative des infractions que ces textes visent à réprimer ou prévenir.

A. Le financement du terrorisme

65. Le financement d'une infraction peut être envisagé comme un cas de complicité, puisqu'il s'agit de remettre des fonds qui vont déterminer un individu à commettre un crime ou un délit, par un don ou même une promesse desdits fonds. Même si en matière de terrorisme, la communauté internationale a fait du financement d'activités terroristes une infraction autonome, qui entre dans la catégorie des manifestations du terrorisme, notamment au moyen de la Convention sur la répression du terrorisme de 1999, elle-même renforcée par la résolution 1373 (2001) du Conseil de sécurité. Le financement, selon la Convention, consiste en une fourniture ou réunion « des fonds dans l'intention de les voir utilisés ou en sachant qu'ils seront utilisés, en tout ou partie, en vue de commettre »[114] un acte de terrorisme. Concrètement, l'argent sera utilisé soit pour l'achat de matériel explosif, soit d'agents biologiques. À cet égard, l'acte de financement peut s'analyser en une fourniture de moyen. Le fournisseur de fonds franchit le « rubicond » du crime dès lors qu'il a connaissance que les fonds remis serviront à la commission d'un acte terroriste. Et l'infraction est constituée même si les fonds n'ont pas été effectivement utilisés pour la commission de celui-ci (souci de prévention).

66. Par extension, le fait de ne pouvoir justifier de ressources correspondant au train de vie tout en étant en relation habituelle avec une ou plusieurs personnes se livrant à des activités terroristes est envisagé par le Code pénal comme un accessoire des actes terroristes[115]. Un texte qui intervient dans le contexte international de l'après 11-septembre 2001.

[114] V. art. 2 Convention internationale pour la répression du financement du terrorisme.
[115] V. art 421-2-3 C.pén. résultant de la loi n°2003-239 du 18 mars 2003 pour la sécurité intérieure, en son art. 45.

B. L'association de malfaiteurs à but terroriste

67. L'association de malfaiteurs est un « sac juridique » large et vague à l'extrême, qui permet tout ou presque tout en matière de procédure pénale[116]. À la base, il y a un groupement, une organisation à vocation criminelle. Et la loi réprime non seulement la constitution et la participation à un tel groupement, mais aussi la commission par celui-ci des infractions. Seulement, de manière prétorienne, et par extension à l'incrimination générale d'association de malfaiteurs, une incrimination d' « association de malfaiteurs en relation avec une entreprise terroriste » a vu le jour. Concrètement, c'est « le fait de participer à un groupement formé ou à une entente établie en vue de la préparation, caractérisée par un ou plusieurs faits matériels »[117], d'un acte de terrorisme. Il existe plusieurs procédures sur l'incrimination d'association de malfaiteurs à visée terroriste. Quelques exemples illustreront ce propos. Le 15 septembre 1999, vingt et un membres du réseau Kelkal ont été reconnus coupables, d' « association de malfaiteurs en relation avec une entreprise terroriste » par la Cour d'Assises spéciale de la Seine ; en février 2001, une information judiciaire est confiée aux juges Bruguière et Ricard, relative à la préparation d'un attentat sur la marché de Noël à Strasbourg en décembre 2000, au terme de laquelle dix prévenus ont été jugés pour association de malfaiteurs en relation avec une entreprise terroriste, devant le Tribunal correctionnel de Paris à l'automne 2004 ; enfin, une information judiciaire a été ouverte devant les mêmes magistrats instructeurs contre Zacarias Moussaoui en août 2001 pour association de malfaiteurs en relation avec une entreprise terroriste, afin de rassembler des éléments sur ses activités, lorsqu'il était en France[118].

[116] Cette incrimination obéit à la tendance des législateurs nationaux de concevoir de plus en plus largement les incriminations en réaction à la montée de la criminalité organisée en général et du terrorisme en particulier ; d'où une définition souvent très large de ce phénomène et des différentes formes de participation à celui-ci (v. en ce sens notamment J. Pradel, *Droit pénal comparé* ; Paris, Dalloz, Précis – Droit privé, 2e éd., 2002, n° 95.

[117] V. art. 421-2-1 C. pén.

[118] Pour une étude détaillée des procédures, v. Nathalie Cettina, « France : inventaire des procédures judiciaires ouvertes à l'encontre de terroristes islamistes (1999-2006) », *Centre français de recherche sur le renseignement*, note d'actualité n°51.

C. La provocation publique, le recrutement et l'entraînement aux fins terroristes

68. Ces infractions ne doivent pas être considérées comme des infractions terroristes au sens des conventions internationales pertinentes. Il s'agit d'infractions pénales graves, liées à des infractions terroristes[119], dans la mesure où elles peuvent conduire à la commission des infractions prévues dans les conventions internationales. Elles n'exigent cependant pas qu'une infraction terroriste soit commise par la suite[120]. De ce fait, le lieu où l'infraction terroriste est commise est sans importance pour la mise en œuvre de l'incrimination, donc de l'action pénale. La Convention du Conseil de l'Europe de 2005 sur la prévention du terrorisme[121] contient des dispositions qui font obligation aux États d'ériger en infractions pénales la provocation publique à commettre une infraction terroriste (1), le recrutement pour le terrorisme(2) et l'entraînement pour le terrorisme (3).

[119] Sur les procédés de recrutement, les méthodes d'entraînement et le fonctionnement des filières du terrorisme international, voir C. Moniquet : *La guerre sans visage : de Waddi Haddad à Oussama Ben Laden : les réseaux de la peur, 1970-2002* ; Neuilly-sur-Seine, M. Lafon, 2002.

[120] Référence à la notion française d' « indifférence du résultat ». Elle est notamment utilisée dans la version française de la Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention du terrorisme, du 18 mai 2005.

[121] V. également la Conv. OUA sur la prévention et la lutte contre le terrorisme, art. 1 (b).

1. La provocation publique à commettre une infraction terroriste

69. Elle résulte d'expressions publiques de soutien à des infractions terroristes et/ou à des groupes terroristes. Cette incrimination résulte de discussions et d'examens approfondis par un groupe de travail du Comité d'experts du Conseil de l'Europe sur le terrorisme (CODEXTER), le CODEXTER-Apologie, qui a été invité à étudier la situation dans les États membres et observateurs, et à examiner un rapport d'experts indépendants élaboré sur cette base. La question de la provocation du terrorisme préoccupe au même titre le Conseil de sécurité qui a dû intervenir par sa résolution 1624 (2005), par laquelle il appelle tous les États, eu égard à la nécessité impérieuse de combattre le terrorisme, à prendre un certain nombre de mesures, notamment pour interdire par la loi et prévenir l'incitation à commettre un ou des actes de terrorisme. Mais la lutte contre la provocation ou l'incitation se heurte à un problème, celui de la liberté d'expression. C'est pourquoi il y a deux conditions à la répression de l'incitation. D'abord, il doit y avoir une intention expresse d'inciter à la commission d'une infraction terroriste. Ensuite, l'acte (d'incitation) considéré doit créer un risque de commission d'une infraction terroriste. Pour évaluer si un tel risque est engendré, il faut prendre en considération la nature de l'auteur et du destinataire du message, ainsi que le contexte dans lequel l'infraction est commise[122].

[122] V. le rapport explicatif de la Convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme.

2. Le recrutement pour le terrorisme

70. Par recrutement pour le terrorisme, il faut entendre le fait de « solliciter des personnes en vue de perpétrer des infractions terroristes, individuellement ou collectivement, que ce soit en commettant directement ces infractions ou en participant ou contribuant à leur commission »[123]. Divers moyens de sollicitations peuvent être mis en œuvre, tels que l'Internet[124] ou le contact direct avec la personne. Pour que l'acte de sollicitation soit consommé, pour qu'il soit mené à terme, il n'est pas nécessaire que le destinataire participe effectivement à la commission d'une infraction ou qu'il se joigne à un groupe dans ce but. Néanmoins, pour que l'infraction soit accomplie, il n'est pas nécessaire que le recruteur ait approché avec succès le destinataire.

[123] *Ibidem*.
[124] Pour l'utilisation de l'internet à des fins criminelles, voir notamment G. Destouche : *Menace sur Internet : des groupes subversifs et terroristes sur le Net* ; Paris, Éd. Michalon, 1999 ; également J.-P. Ney : *Terreurs virtuelles* ; Chatou (Yvelines), Carnot, « Cicéron », 1999.

3. L'entraînement pour le terrorisme

71. En ce qui concerne l'entraînement pour le terrorisme, le CODEXTER a estimé que cette incrimination est étroitement liée aux dispositions de la Convention internationale pour la répression du financement du terrorisme. Alors que celles-ci érigent en infraction pénale la fourniture de fonds à des terroristes ou à des fins terroristes, la lutte contre l'entraînement vise à incriminer la fourniture de savoir-faire dans le but de commettre ou de contribuer à la commission d'une infraction terroriste. Cette action est définie par la Convention européenne sur la prévention du terrorisme comme le fait de « donner des instructions pour des méthodes ou techniques propres à être utilisées à des fins terroristes, y compris pour la fabrication ou l'utilisation d'explosifs, d'armes à feu et de substances nocives ou dangereuses »[125]. Cette disposition n'érige pas en infraction pénale le fait de recevoir un tel savoir-faire ni ne vise la personne qui suit l'entraînement. Par ailleurs, même si cette Convention ne contient pas de définition des termes armes, armes à feu, explosifs ou substances nocives ou dangereuses, leurs définitions et caractéristiques sont établies par les traités internationaux[126] et par les législations nationales en vigueur[127].

Ce sont autant d'actes qui donnent lieu à des mécanismes internationaux de lutte contre les activités terroristes internationales. Il est déplorable de constater que c'est à la suite d'attentats terroristes que le dispositif international de sécurité se fait plus répressif. Les moyens utilisés par les auteurs de ces infractions sont de plus en plus sophistiqués.

[125] V. Conv. du Conseil de l'Europe sur la prévention du terrorisme, art. 7.
[126] V. notamment la Convention internationale pour la répression des attentats terroristes à l'explosif ; Conv. européenne pour le contrôle de l'acquisition et de la détention d'armes à feu par des particuliers.
[127] V. par ex. Code de la défense.

DEUXIEME CHAPITRE INTRODUCTIF – LES SOURCES DU DROIT DU TERRORISME

72. Avant l'adoption, par le Conseil de sécurité, de sa résolution 1373 (2001) portant création du Comité contre le terrorisme (CCT), la communauté internationale avait déjà promulgué douze des treize conventions et protocoles internationaux contre le terrorisme aujourd'hui en vigueur. Néanmoins, les États qui y avaient adhéré n'étaient pas nombreux.

73. Avec les événements du 11 septembre 2001, la lutte antiterroriste s'est placée au cœur de l'attention, et après l'adoption de la résolution 1373 du Conseil de sécurité, dans laquelle il a été demandé aux États de devenir partie à ces conventions, le cadre juridique s'est amélioré : 121 États Membres ont ratifié au moins dix des treize instruments ou y ont adhéré, et tous les pays ont signé au moins une de ces conventions ou y sont devenus parties.

74. En Europe, depuis 1949, le Conseil de l'Europe s'attache à défendre les droits de l'homme, l'État de droit et la démocratie pluraliste, et il est résolu à combattre le terrorisme qui nie ces trois valeurs fondamentales[128]. La lutte antiterroriste figure à l'agenda du Conseil depuis les années 1970, mais ses efforts se sont accrus en 2001, à la suite des attentats meurtriers aux États-Unis. L'action du Conseil de l'Europe en matière de lutte contre le terrorisme repose sur trois grands axes : le renforcement de l'action juridique contre le terrorisme ; la sauvegarde des valeurs fondamentales ; et l'action contre les causes du terrorisme. Cette action est axée sur le principe essentiel selon lequel il est nécessaire de combattre le terrorisme tout en respectant les droits de l'homme, les libertés fondamentales et l'État de droit[129].

75. En ce qui concerne l'Union européenne, il sied de noter que la coopération entre les États membres, en matière de lutte antiterroriste, est aussi ancienne[130]. En effet, elle a débuté dès 1976 en dehors des traités européens, avec la création à Rome du groupe *Trevi*[131] dont la mission est de renforcer les échanges d'informations sur les menaces du monde moderne. Cette mission s'est intensifiée depuis les attentats du 11 septembre 2001, suivis de ceux perpétrés à Madrid le 11 mars 2004 puis à Londres les 7 et 21 juin 2005, qui ont frappé l'Europe au cœur. La nomination d'un coordinateur européen de la lutte antiterroriste et la mise en œuvre anticipée de la « clause de solidarité » par le Traité constitutionnel, en sont l'illustration. Face au phénomène terroriste, les principaux leviers d'action de l'union européenne sont l'harmonisation législative, la coordination opérationnelle des services des États membres et le dialogue avec les pays tiers.

---

[128] De fait, le Conseil veut « accorder une importance particulière aux droits de l'homme et à la démocratie, qui sont les piliers du Conseil de l'Europe, en favorisant l'évolution vers la démocratie des pays en développement et en œuvrant en faveur d'une plus grande tolérance en Europe », v. Recommandation 982 (1984) relative à la défense de la démocratie contre le terrorisme en Europe, du 5 mai 1992, 3ème séance, par. 4, *in fine*.

[129] Sur la question de la réponse européenne au terrorisme internationale, v. notamment Recommandation 1024 (1986) et Résolution 863 (1986) relatives à la réponse européenne au terrorisme international, respectivement par. 3 et 2. La réponse européenne au terrorisme a été primitivement élaborée sur une politique commune fondée sur les pratiques nationales – développées unilatéralement puis harmonisée – dans le cadre de groupes informels de concertation, en particulier dans le cadre de la Conférence TREVI ; v. en ce sens notamment, P. Le Jeune : *La politique européenne de lutte contre le terrorisme* ; Lyon, dir. H. Tay, 1991 ; également Ceriep : *La communauté, la défense et la sécurité européenne : une identité européenne en matière de sécurité et de défense est-elle possible ?* : Lyon, colloque des 29-30 novembre 1989.

[130] Sur la nécessité de coordonner les moyens européens de la riposte contre l'espionnage et le terrorisme, v. notamment A. Gautier : *La lutte contre l'espionnage et le terrorisme en Europe* ; Lille, dir. O. Pirotte, 1993.

[131] Le nom de TREVI (Terrorisme, Radicalisme, Extrémisme, Violence Internationale) a été choisi par référence à la célèbre fontaine romaine.

76. Dans les autres régions et sous-régions du monde, la lutte antiterroriste continue d'être au centre des préoccupations de paix et de sécurité. Le caractère transnational du terrorisme commande de s'intéresser aux plans d'action développés dans ces différentes régions, dans un souci de coordination et d'harmonisation de techniques. Mais, pour des raisons tenant à l'accessibilité des sources, il conviendra de s'arrêter sur l'action de l'Union africaine, plus que les autres.

77. Qu'à cela ne tienne, dans le cadre de la Communauté des États indépendants (CEI), un Programme et un Traité ont été élaborés, qui s'articulent autour des impératifs de coopération et d'entraide.

78. L'Organisation des États américains (OEA) fait de la défense de la liberté et de la justice ainsi que le respect des droits fondamentaux de la personne humaine, des devoirs primordiaux des États. Le terrorisme est une atteinte à ces valeurs fondamentales. Aussi l'OEA est-elle décidée à lutte contre toutes les formes de ce fléau.

79. S'agissant de l'Organisation de la Conférence islamique (OCI), le territoire de ces États membres à toujours été le théâtre d'actions violentes, prenant la forme d'actes de terrorisme. De Riyad à Casablanca, les victimes se comptent par centaines. L'OCI fonde sa lutte antiterroriste sur les principes de la Charia islamique sublime qui rejettent toutes les formes de violences et de terrorisme, en particulier celles qui reposent sur l'extrémisme et exhortent à la protection des droits de l'homme.

80. Les principaux défis de l'OCI dans la lutte antiterroriste sont le rejet de toute justification ou alibi au terrorisme, car celui-ci constitue un phénomène mondial qui n'est lié à aucune religion, race, couleur ou pays, qui doit être distingué de la résistance légitime à l'occupation étrangère, laquelle proscrit de verser le sang des civils innocents ; le renforcement des capacités législatives des États membres ; l'attachement à la Convention de l'OCI sur le terrorisme ; et le soutien aux efforts internationaux tendant à une convention globale contre le terrorisme[132].

[132] V. Troisième session extraordinaire de la Conférence islamique au Sommet Makkah al Moukarramah, 7-8 décembre 2005, dans le cadre du *Programme d'action décennal pour faire face aux défis auxquels la oummah islamique se trouve confrontée au XXIe siècle*.

81. En ce qui concerne enfin l'Union africaine, ses États membres ont depuis longtemps reconnu la nécessité de faire échec au terrorisme sur les plans individuel et collectif. Nombre d'États membres ont été la cible d'actes terroristes les plus violents (Kenya, Tanzanie, Algérie). Dans une région du monde où sévissent, entre autres, les injustices sociales, la pauvreté, la mauvaise gouvernance et la corruption, les États africains constituent pour les organisations terroristes des sanctuaires, des terreaux fertiles. Ces considérations ont déterminé les États membres à adopter un *Plan d'action sur le terrorisme en Afrique*. Celui-ci s'articule autour de cinq piliers essentiels : le renforcement des mesures de police et de contrôle des frontières ; l'amélioration des capacités législatives et judiciaires ; l'accroissement de la répression du financement du terrorisme ; le renforcement de l'échange d'informations et de renseignements ; et l'harmonisation aux niveaux régional, continental et international.

82. Le caractère transnational de la menace terroriste oblige à une concertation entre tous les États du monde. Il est fréquent que les stratégies antiterroristes adoptées dans toutes les régions du monde insistent sur la coordination des efforts, l'harmonisation des dispositifs législatifs. Il n'est donc pas surprenant que les sources du droit du terrorisme soient avant tout onusiennes (Section 1), européennes (Sections 2) mais aussi, dans un cadre toujours multilatéral, africaines (Section 3).

Section 1- Les sources onusiennes

83. Bien que la pratique terroriste soit ancienne, les origines du droit du terrorisme sont relativement récentes. Il faut attendre l'entre-deux-guerres, à la faveur d'un événement d'ampleur internationale, pour voir un texte contre un aspect du terrorisme. C'est en effet le Conseil de la Société des Nations (SDN) qui, par une résolution, décide de créer un Comité d'experts chargé de faire une étude, en vue de l'élaboration d'un avant-projet de convention internationale « propre à assurer la répression des menées entreprises ou des crimes commis pour des fins de terrorisme politique »[133]. Mais cette convention devait avant tout permettre de sortir d'une situation de crise politique internationale. Signée à Genève, le 16 novembre 1937, en même temps que la convention sur l'établissement d'une cour pénale internationale (chargée de juger les auteurs d'actes terroristes), elle devait mettre un terme à la tension politique résultant de l'attentat de Marseille, qui coûta la vie au roi Alexandre de Yougoslavie et au ministre des Affaires étrangère Barthou, le 9 octobre 1934[134]. Au demeurant, il s'agit de deux textes réactifs qui ne reçurent pas les ratifications nécessaires à leur entrée en vigueur.

Il faut attendre après la Seconde Guerre mondiale, sous les auspices de l'ONU et d'autres bureaux et agences du système onusien (selon le secteur concerné) pour voir apparaître quelques textes relatifs au terrorisme. Pour l'essentiel, ces sources onusiennes sont à la fois textuelles (§1) et organiques (§2).

§1-Les sources textuelles

Les sources textuelles sont de deux niveaux d'importance : il y a d'abord celles émanées des conventions internationales (A). Ensuite, il y a au deuxième niveau, les prescriptions contenues dans les résolutions pertinentes (B).

[133] V. Sandra Szurek, « La lutte internationale contre le terrorisme », *Questions internationales*, mars-avril 2004, La Documentation française.
[134] V. *supra* Chap. 1er Section 2, n° 50 de ces réflexions.

A. Les sources conventionnelles

84. Depuis 1963, treize instruments juridiques universels, pour prévenir les actes terroristes, ont été élaborés par la communauté internationale. Ces conventions et protocoles ont été rédigés sous les auspices de l'ONU et de ses agences spécialisées ainsi que de l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA), tous les États Membres peuvent en devenir partie. Parmi ces conventions, nombreuses sont celles qui ont été adoptées par l'Assemblée générale pendant la décennie 1970-1980. En décembre 1994, dans sa résolution 49/60, l'Assemblée générale a de nouveau attiré l'attention sur cette question, dans une déclaration sur les mesures visant à éliminer le terrorisme international. En 1996, elle a complété cette déclaration dans sa résolution 51/210 et créé un Comité spécial sur le terrorisme.

85. C'est justement dans le cadre du Comité spécial que les États Membres négocient depuis 2000 un projet de convention globale sur le terrorisme international. Si ce projet est adopté, la convention viendra étoffer les instruments internationaux en vigueur dans le domaine de la lutte antiterroriste, selon les principes directeurs suivants :

- il faut ériger en infractions les activités terroristes, en les rendant punissables par la loi et en poursuivant ou en extradant les coupables ;
- il est nécessaire d'abroger les textes de loi qui prévoient des dérogations à cette incrimination pour des raisons politiques, philosophiques, idéologiques, raciales, ethniques, religieuses ou autres ;
- il sied d'appeler instamment les États à prendre des mesures pour prévenir les actes terroristes ;
- l'accent doit être mis sur le fait que les États Membres doivent coopérer, échanger des informations et s'entraider dans toute la mesure du possible pour prévenir, instruire et poursuivre en justice les actes de terrorisme.

86. Il n'en demeure pas moins que les treize conventions dites « sectorielles » sont avant tout des textes de circonstance pour la plupart. C'est-à-dire qu'elles interviennent pour incriminer une série de comportements qui deviennent préoccupants (ou risquent de le devenir) pour la communauté internationale. Ces conventions interviennent dans des domaines spécifiques tels que le domaine de l'aviation civile (1), maritime (2), nucléaire (3), des substances explosives (4), relativement à l'intégrité des personnes (5) et en matière de financement (6).

1. Le domaine de l'aviation internationale

i. La Convention relative aux infractions et à certains autres actes survenant à bord des aéronefs (Convention de Tokyo, 1963 – Sûreté des aéronefs) :

87. Ce texte s'applique aux actes de nature à affecter la sécurité pendant les vols ; il autorise le commandant de bord à imposer des mesures raisonnables, y compris la rétention de toute personne dont il ou elle aura pu estimer qu'elle a commis ou s'apprête à commettre un tel acte, lorsque cela est nécessaire à la protection de la sécurité à bord. Les États Parties sont tenus de placer les contrevenants en détention et de restituer le contrôle de l'aéronef au commandant légitime.

ii. La Convention sur la Répression de la capture illicite d'aéronefs (Convention de La Haye, 1970 – détournement d'avion) :

88. Il s'agit d'un texte qui fait suite à la multiplication des attaques contre les avions, notamment en 1970 le détournement de trois aéronefs sur l'aérodrome de Zarqa, en Jordanie, par le FPLP de George Habach.

89. Les États Parties s'engagent à réprimer les détournements de « peines sévères » ; le texte exige des Parties qui détiennent les contrevenants, soit de les extrader soit d'engager des poursuites pénales contre eux ; les Parties doivent s'accorder assistance.

iii. La Convention pour la Répression d'actes illicites dirigés contre la sécurité de l'aviation civile (Convention de Montréal, 1970 – applicable aux actes de sabotage tels que l'attentat à la bombe à bord d'un avion en vol) :

90. La Convention érige en infraction le fait pour toute personne de perpétrer un acte de violence illicite et intentionnel contre une personne à bord d'un avion en cours de vol, si un tel acte est susceptible de mettre en danger la sécurité de cet avion ; de placer un dispositif dans un avion ; et de tenter d'accomplir de tels actes ou d'être complice d'une personne qui commet ou tente de commettre de tels actes ; les Parties s'engagent à punir les infractions par des « peines sévères » ; les États qui ont placé des contrevenants en détention, s'engagent à les poursuivre ou à les extrader.

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

91. Le contexte dans lequel intervient le Protocole de Montréal est marqué par la menace croissante du terrorisme pour l'aviation civile internationale. Ce texte est une des solutions apportées par le droit international à la recrudescence du phénomène terroriste. Les dispositions de la Convention de Montréal (v. n° iii ci-dessus) ont été étendues aux actes terroristes dans les aéroports servant à l'aviation civile internationale.

2. Le domaine maritime

92. Dans le domaine de la navigation maritime, deux conventions ont été signées, le 10 mars 1988, sous les auspices de l'Organisation maritime internationale (OMI) pour faire face à la menace terroriste. Elles répondent plus à un souci de protéger un secteur déjà sous la menace d'actes terroristes que de prévenir des attentats. Chacun de ces deux textes a été complété d'un protocole.

i. La Convention de 1988 sur la répression d'actes illicites contre la sécurité de la navigation maritime (activités terroristes à bord des navires) :

93. Cette Convention établit un régime juridique applicable aux actes terroristes contre la navigation maritime internationale comparable au régime juridique en matière d'aviation internationale ;

- **Le Protocole de 2005 à la Convention pour la répression d'actes illicites contre la sécurité de la navigation maritime** érige en infraction, le fait d'utiliser un navire pour perpétrer un acte de terrorisme, tout comme le transport de diverses matières à bord d'un navire dans l'intention de provoquer, ou de menacer de provoquer, la mort ou des dommages corporels graves, ou dans l'intention de causer des destructions massives à des fins terroristes ;
- Le transport à bord d'un navire de personnes qui ont commis un acte de terrorisme constitue une infraction ;
- Des procédures d'arraisonnement sont prévues pour les navires suspectés d'avoir commis une infraction au regard de la Convention.

ii. Le Protocole à la Convention du 10 mars 1988 sur la Répression d'actes illicites contre la sécurité des plates-formes fixes situées sur le plateau continental (1988

applicable aux activités terroristes sur les plates-fixes en mer) :

Ce protocole définit un régime juridique applicable aux actes perpétrés contre les plates-formes fixes situées sur le plateau continental, comparable à celui qui est en vigueur pour l'aviation civile internationale ;

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

3. Le domaine nucléaire

i. La Convention sur la protection physique des matières nucléaires (Convention sur les matériels nucléaires, 1980 – acquisition et utilisation illégales de matières nucléaires) :

94. Cette convention a été adoptée le 26 octobre 1979 et ouverte à la signature, à Vienne et à New York, le 3 mars 1980[135], après deux ans de négociation. Elle vise à renforcer le coopération entre les États pour assurer l'application de mesures rapides et complètes, destinées à localiser et récupérer des matières nucléaires manquantes ou volées, à atténuer les conséquences radiologiques d'un sabotage, et à prévenir et combattre les infractions dans ce domaine.

[135] V. L. V. Carmona, « Le régime international de protection physique des matières nucléaires et l'amendement à la Convention sur la protection physique des matières nucléaires », *Bulletin de droit nucléaire*, n°76.

ii. La Convention internationale de 2005 des actes de terrorisme nucléaire :

95. Adoptée en avril 2005[136] et ouverte à la signature le 14 septembre 2005, jour de l'ouverture du Sommet mondial de l'Assemblée générale, cette convention[137] a été signée par 82 États Membres pendant les trois jours qu'a duré la réunion de haut niveau. Elle couvre un large éventail d'actes et de cibles possibles, y compris les centrales et les réacteurs nucléaires. La convention traite à la fois des situations de crise (aider les États à régler une situation) et de la gestion de l'après-crise (rendre les matières nucléaires sans danger avec l'aide de l'AIEA).

4. Le domaine des substances explosives

i. La Convention de 1991 des explosifs plastiques et en feuilles aux fins de détection (activités de marquage chimique pour faciliter la détection des explosifs plastiques, par exemple pour lutter contre les sabotages d'aéronefs) :

96. Destiné à contrôler et limiter l'usage d'explosifs non-marqués et indétectables, cet instrument a été négocié juste après l'attentat contre l'avion 103 de la Pan Am en 1988. Les parties sont tenues, sur leurs territoires respectifs, d'assurer un contrôle efficace sur les explosifs non-marqués, à savoir, ceux qui ne contiennent aucun agent de détection prévu en annexe du traité ;

[136] V. annexe de la résolution A/RES/59/290, du 15 avril 2005.

[137] L'assemblée générale avait confié l'élaboration du projet de cette convention ainsi que la Convention internationale sur le financement du terrorisme au Comité spécial créé en vertu de la résolution A/RES/51/210 du 17 décembre 1996, voir en ce sens notamment, la résolution A/RES/53/108 portant sur les *Mesures visant à éliminer le terrorisme international*, du 26 janvier 1999, par. 11.

ii. La Convention internationale pour la répression des attentats terroristes à l'explosif (1997) :

97. Les statistiques du Département d'État américain relatives à la période 1987-97 font état de 4 804 actes de terrorisme international[138]. Cette convention crée un régime de compétence universelle en ce qui concerne l'utilisation illicite et intentionnelle d'un engin explosif ou autre engin meurtrier dans ou contre divers lieux publics, dans l'intention de provoquer la mort ou des dommages corporels graves, ou dans l'intention de causer des destructions massives de ce lieu.

5. L'intégrité de la personne

i. La Convention sur la Prévention et la Répression des infractions contre les personnes jouissant d'une protection internationale y compris les agents diplomatiques, 1973 (attaques illicites contre les hauts responsables gouvernementaux et contre les diplomates) :

98. Le contexte historique de la négociation de cette convention est marqué par l'attaque d'une ambassade à Stockholm et la multiplication des attentats individuels contre les diplomates mais aussi le massacre des athlètes israéliens aux Jeux olympiques de Munich en 1972. L'expression « personne jouissant d'une protection internationale » s'entend de tout chef d'État, de tout ministre des affaires étrangères, de tout représentant ou agent d'un officiel d'un État ou d'une organisation internationale qui a droit à une protection spéciale dans un État étranger, ainsi que des membres de sa famille.

[138] V. Assemblée de l'Atlantique Nord, *Rapport intérimaire de la sous-commission sur le terrorisme*, Sept. 1997.

ii. La Convention internationale contre la prise d'otages (« Convention Otages », 1979) :

99. La recrudescence des prises d'otages durant les années 1970 est une des raisons qui ont incité à conclure cette convention, avec notamment l'enlèvement des ministres de l'Organisation des pays exportateurs du pétrole (Opep) à Vienne par Carlos, ou encore celui du personnel des Ambassades des États-Unis en Iran en 1979-1980 ; il sied de noter aussi, au début des années 1970, les prises d'otages des Tupamaros d'Amérique du Sud à l'encontre d'ambassadeurs d'Allemagne et de Suisse au Guatemala et au Brésil, avec l'assassinat de l'ambassadeur allemand[139]. La Convention prévoit une définition large, claire et précise de la prise d'otages[140] ; elle vise à instaurer une coopération entre États Parties, en matière de prévention, à travers des échanges d'informations entre les polices et entre les administrations. Elle met en œuvre le principe « juger ou extrader », aux termes duquel les États doivent systématiquement poursuivre les auteurs et/ou les complices de prises d'otages, et ce sans exception. De plus, la Convention assure aux personnes soupçonnées et éventuellement poursuivies des garanties quant au droit de se défendre.

6. La Convention internationale de 1999 pour la répression du financement du terrorisme

100. Adoptée à l'initiative de la France, cette convention[141] a vocation de permettre de poursuivre directement les personnes qui favorisent, par l'apport de fonds, les activités terroristes, ainsi que les personnes, notamment les intermédiaires et les conseillers financiers, qui apportent délibérément au recueil de fonds, à leur gestion, à leur dissimulation et à leur transfèrement.

[139] A. Rouvière, « Rapport sur le projet de loi autorisant l'adhésion à la Convention contre la prise d'otages », *Sénat*, Séance du 30 juin 1999.
[140] V. *supra* définition de la prise d'otages, Chap. 1. Sec. 3, n° 56.
[141] V. annexe de la résolution A/RES/54/109 du 25 février 2000 sur la *Convention internationale pour la répression du financement du terrorisme*, p. 2.

101. Certes, il existe des liens entre le terrorisme et diverses autres formes de la criminalité organisée, dont elle est du reste le porte-flambeau (notamment, trafic de stupéfiants, trafic d'armes, blanchiment), mais le souci de la convention de 1999 fut de traduire l'idée selon laquelle la source de financement d'activités terroristes pouvait ne pas être criminelle. Ceux qui financent le terrorisme doivent être considérés comme responsables sur le plan pénal, civil ou administratif. La Convention prévoit l'identification, le gel ou la saisie des fonds affectés à des activités terroristes, ainsi que le partage des fonds provenant des confiscations avec d'autres États au cas par cas. Le secret ne saurait plus être invoqué pour justifier un refus de coopérer.

102. Des travaux sont actuellement en cours visant à la rédaction d'une Convention générale portant sur tous les aspects du terrorisme transnational. Pour l'heure, faute d'un tel instrument, les conventions et protocoles précédents constituent les seuls textes de référence contre le terrorisme, ainsi que les résolutions pertinentes.

B. Les résolutions pertinentes

103. Les résolutions pertinentes sont celles qui viennent compléter les conventions ci-dessus, en ce qu'elles contiennent des normes globales antiterroristes, même si elles viennent incriminer un comportement terroriste. Avant le 11 septembre, des résolutions tant de l'Assemblée générale que du Conseil de sécurité se contentaient de réprimer un comportement spécifique. En d'autres termes, elles portaient sur des aspects particuliers du terrorisme. Ainsi de la résolution A/RES/220 du 27 février 2003 sur la prise d'otages, de la résolution S/RES/635 (1989) sur le marquage des explosifs, ou de toute la série de résolutions relatives à Al-Qaïda et les Taliban[142] ou contre certains États pour leur soutien au terrorisme[143], mais aussi toutes les résolutions portant sur les droits de l'homme et la lutte contre le terrorisme.

104. Depuis les attentats du 11 septembre 2001, les résolutions prises dans le cadre des Nations Unies, quoique traitant des questions particulières pour certaines, s'inscrivent néanmoins dans le cadre global de la lutte antiterroriste. C'est le cas de la résolution 1373 (2001) portant création du Comité contre le terrorisme (CCT) (1) et de la résolution 1624 (2005) sur l'Interdiction de l'incitation à commettre les actes terroristes (2).

[142] V. notamment la résolution 1267 (1999) créant le Comité de sanctions contre Al-Qaïda et les Taliban.

[143] V. les résolutions contre la Jamahiriya libyenne, en 1992 ; sur l'issue judiciaire de cette affaire, voir J.-M. Pontaut : *L'attentat : le juge Bruguière accuse Kadhafi* ; Paris, Fayard, 1992 ; alors qu'un autre auteur s'inscrit en contradiction de la thèse officielle ; voir P. Péan : *Manipulations africaines : l'attentat contre le DC 10 d'UTA* ; Paris, Plon, 2001 ;découvrant que la CIA et le FBI ont manipulé l'enquête avec l'aide de quelques responsables du Congo pour que la justice ne puisse remonter jusqu'aux principaux commanditaires, à savoir l'Iran, et dans une moindre mesure la Syrie, l'auteur estime que la désignation du bouc émissaire libyen n'a pas soulagé seulement les Etats-Unis, elle a constitué une aubaine pour quelques hommes politiques français empêtrés dans de délicates transactions clandestines afin de faire libérer nos otages au Liban contre promesses faites à l'Iran et au Hezbollah. Cette dramatique histoire de vengeance est aussi celle de terribles dysfonctionnements dans l'appareil d'Etat.

1. La résolution 1373

105. Le 28 septembre 2001, dans la foulée des attentats du 11 septembre, le Conseil de sécurité a adopté la résolution 1373 (2001) par laquelle il créa le Comité contre le terrorisme chargé de suivre l'application de la résolution.

106. La résolution contient dix paragraphes, et c'est dans les paragraphes 1 à 3 (eux-mêmes subdivisés en 18 sous-paragraphes) que se trouvent les dispositions matérielles les plus importantes : elles contiennent les obligations dont tous les États doivent s'acquitter. Dans leur essence, ces paragraphes traitent en particulier : de la prévention et de la répression du financement du terrorisme (paragraphe 1) ; de la prévention et de l'incrimination de tous les actes de terrorisme (paragraphe 2) et de la coopération internationale et de la ratification de 12 conventions[144] globales contre le terrorisme.

2. La résolution 1624 (2005)

107. Dans cette résolution du 14 septembre 2005, le Conseil appelait tous les États, eu égard à la nécessité impérieuse de combattre le terrorisme, à prendre un certain nombre de mesures, notamment pour interdire par la loi et prévenir l'incitation à commettre un ou des actes terroristes. Il appelait aussi tous les États à faire rapport au CCT, dans le cadre de leur concertation permanente, sur les mesures qu'ils auraient prises pour mettre en œuvre cette résolution, et chargeait le Comité de lui rendre compte dans les douze mois de son application[145].

[144] Il n'existait encore que 12 conventions à l'époque de l'adoption de la résolution, depuis, à cette liste s'est ajoutée la Convention de 2005 pour la répression des actes de terrorisme nucléaire.
[145] V. Rapport S/2006/737.

§2-Les sources organiques

108. Les grandes conventions et les résolutions ci-dessus créent des obligations pour les États. Dans la mise en œuvre de celles-ci, différents bureaux et agences de l'ONU fournissent aux États une assistance technique et opérationnelle afin qu'ils soient à même de remplir au mieux ces obligations. Les organes qui interviennent dans le contreterrorisme sont nombreux. Il y a d'abord les organes directeurs de l'ONU ; viennent ensuite certaines institutions spécialisées du système onusien.

A. Les organes directeurs de l'ONU

Il s'agit des organes centraux de l'ONU que sont l'Assemblée générale (1), le Conseil de sécurité (2) et le Secrétaire général (3).

1. L'Assemblée générale

109. Le terrorisme est au centre des préoccupations de l'Assemblée générale depuis 1972. L'Assemblée générale donne l'impulsion aux travaux des États Membres dans le cadre de la lutte antiterroriste, tant sur le plan juridique qu'opérationnel. Son intervention est marquée par des succès dans l'adoption de conventions destinées à enrayer notamment, le financement du terrorisme, les attentats à la bombe et l'accès au matériel nucléaire. Le travail effectué par les États Membres a atteint son apogée avec l'adoption historique de la Stratégie antiterroriste mondiale.

2. Le Conseil de sécurité

110. Le Conseil de sécurité s'occupe des questions de terrorisme depuis le début des années 1990. À cette époque, ses actions prenaient la forme de sanctions contre des États soupçonnés d'avoir des liens avec certains actes terroristes : la Libye (1992)[146], le Soudan (1996) et les Taliban (1999) − étendue à Al-Qaïda en 2000 par la résolution 1333. Puis en 1999, dans une résolution 1269, le Conseil exhortait les pays à collaborer pour prévenir et réprimer tous les actes terroristes. Cette résolution a été le précurseur de l'intensification des initiatives antiterroristes du Conseil après le 11 septembre 2001. Avant cette date, le Conseil de sécurité avait créé le Comité 1267, composé de tous les membres du Conseil, par la résolution 1267 et chargé du suivi des sanctions contre les Taliban (puis contre Al-Qaïda en 2000)[147].

111. Après les attentats du 11 septembre 2001 contre les États-Unis, le Conseil a accru son activité avec la création d'autres comités tels que le CCT – comprenant lui aussi tous ses membres – aux termes de la résolution 1373[148], le Conseil a adopté la résolution 1535 (2004) par laquelle il appelle à mettre sur pied une Direction du CCT[149] pour assurer le suivi de la résolution 1373 et faciliter la fourniture d'une assistance technique aux États Membres. D'autres comités comme le Comité 1540 sur l'interdiction d'accès aux armes de destruction massive ou encore le groupe de travail 1566 contre les groupes non-étatiques et la création d'un fonds de compensation pour les victimes du terrorisme ont vu le jour en 2004.

[146] V. résolutions 748 (1992) et 731 (1992).
[147] Ces sanctions sont le plus souvent financières ; mais il n'est pas exclu que le Conseil de sécurité, par voie de résolution, une intervention militaire, à condition qu'un État soit désigné comme soutien au terrorisme. Pour ce qui est des groupes terroristes, des opérations sont menées par l'OTAN et les forces armées européennes à l'encontre de ceux-ci, dans des zones géographiques souvent très peu accessible, avec un succès nettement faible (v. notamment P. Bras, D. Galtier et J.-R. Morizot, *Forces armées européennes et terrorisme international* ; Paris, Éd. Des Riaux, « Collection des chercheurs militaires », 2006.).
[148] V *supra* Sources textuelles, n° 84 et s., notamment n° 105.
[149] V. Résolution S/RES/1535(2004) du 26 mars 2004 relative à la *Création de la Direction du Comité contre le terrorisme*.

3. Le Secrétaire général

« Le terrorisme frappe toutes les nations – petites et grandes, riches et pauvres. Il prélève un lourd tribut en vies humaines, quels que soient l'âge ou le revenu, les coutumes ou la religion des victimes. Il frappe tout ce que représentent les Nations unies. La lutte contre le terrorisme est notre mission à tous. »

Déclaration du Secrétaire général Ban Ki-moon devant l'Assemblée générale, le 16 février 2007.

112. La recrudescence des attaques contre les civils et l'attention portée par les États Membres à cette menace font du terrorisme l'un des grands défis à la paix et à la sécurité à figurer parmi les préoccupations des Secrétaires généraux au cours des dernières années. À travers leurs déclarations et leurs rapports, ceux-ci ont condamné avec insistance tous les actes terroristes, qu'ils estiment inacceptables. L'appel est lancé aux pays afin d'opposer un front uni à de telles violences. De son côté, le système des Nations Unies est mis à contribution pour assister les États Membres dans le domaine du contre-terrorisme.

113. Avant d'entrer en fonction, le Secrétaire général Ban a cité le terrorisme comme l'un de ses domaines prioritaires. Lors de sa première déclaration devant le Conseil de sécurité, il a insisté sur le fait que la menace terroriste requiert l'attention urgente, entière et soutenue de la communauté internationale.

114. Reconnaissant la menace permanente que constitue le terrorisme, le Secrétaire général s'est engagé à renforcer les activités menées par l'ONU face à cette menace. Il a assuré les États Membres que le système des Nations unies s'est déjà mobilisé vigoureusement autour de la stratégie[150]. Grâce à l'action de l'Équipe spéciale antiterroriste – présidée par le Cabinet du Secrétaire général – les programmes, fonds et institutions spécialisées des Nations unies, dont le mandat recouvre la lutte antiterroriste, ont élaboré un programme de travail pour mettre en œuvre certaines initiatives en vue d'appliquer la stratégie. L'un des résultats concrets et pratiques de ces efforts concertés a été le lancement, le 16 février, par le Secrétaire général du manuel en ligne[151] sur la lutte antiterroriste à l'intention des États Membres.

B. Les institutions spécialisées des Nations Unies

115. Divers départements, programmes et agences spécialisées des Nations Unies assistent les États dans le domaine de la lutte antiterroriste. Toutes les initiatives antiterroristes de ces différents organismes ont pour plate-forme commune la Stratégie antiterroriste mondiale, adoptée par les États Membres le 8 septembre 2006.

116. Soucieux d'assurer la coordination et la cohérence de l'action menée à l'échelle du système des Nations Unies pour lutter contre le terrorisme, le Secrétaire général a créé l'Équipe spéciale antiterroriste en juillet 2005. Dans le cadre de son travail de planification et de coordination, l'Équipe spéciale va au-delà du système des Nations Unies pour inclure d'autres entités, notamment l'Organisation internationale de police criminelle (OIPC-Interpol)[152].

[150] V. discours du 16 février 2007 – SG/SM/10884–AG/10572.
[151] V. Assemblée générale, Soixante et unième session, AG/10571.
[152] Sans être un organisme des Nations Unies, Interpol est membre de la CTITF qui a été créée en 2005 et qui est présidée par le Cabinet du Secrétaire général de l'ONU.

117. L'Équipe spéciale de lutte contre le terroriste (CTITF)[153] est composée de représentants des entités ci-après : la Direction exécutive du Comité contre le terrorisme, le Département des opérations de maintien de la paix (DOMP), le Département des affaires politiques (DAP), le Département de l'information, le Département de la sûreté et de la sécurité, les experts du Comité créé par la résolution 1540, l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA), l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI), l'Organisation maritime internationale (OMI), le Fonds monétaire international (FMI), l'Organisation internationale de police criminelle (Interpol), le Groupe de suivi du Comité 1247, le Haut-commissariat aux droits de l'homme (HCDH), le Département des affaires de désarmement (DAD), le Bureau des affaires juridiques, l'Organisation pour l'interdiction des armes chimiques (OIAC), le rapporteur spécial sur la promotion et la protection des droits de l'homme dans la lutte contre le terrorisme, le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD), l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO), l'Institut interrégional des Nations unies pour la recherche sur le crime et la justice (UNICRI), l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (ONUDC), l'Organisation mondiale des douanes (OMD), la Banque mondiale et l'Organisation mondiale de la santé (OMS)[154].

118. La CTITF a élaboré un programme et mis en place des groupes de travail pour mener à terme une première série d'initiatives en vue d'appliquer la stratégie. Ces initiatives portent sur divers aspects de la stratégie, notamment :

- aider les États à appliquer la stratégie de manière intégrée ;
- prendre en compte la lutte antiterroriste dans la prévention des conflits[155] ;
- offrir un cadre pour lutter contre l'exclusion politique et économique, notamment des jeunes ;
- renforcer l'évaluation, la fourniture et le suivi de l'assistance technique ;

[153] Pour *Counter-Terrorism Implementation Task Force*, v. également Organigramme des acteurs intervenant dans la lutte antiterroriste, Annexe II des présentes réflexion, *infra*.

[154] Pour le fonctionnement général de cette instance, voir la résolution A/RES/64/235 du 24 décembre 2009 de l'Assemblée générale des Nations Unies, portant *Institutionnalisation de l'Équipe spéciale de lutte contre le terrorisme*.

[155] De fait, la prise en compte des conflits violents dans le contexte de la lutte antiterroriste est une des préoccupations des Nations Unies, v. notamment, résolution S/RES/1625 (2005) du 14 septembre 2005 relative à la *Déclaration sur le renforcement de l´efficacité du rôle joué par le Conseil dans la prévention des conflits, en particulier en Afrique*.

- améliorer la coordination de l'ONU en matière de planification de la riposte à une attaque terroriste perpétrée au moyen des matières nucléaires, radiologiques, biologiques ou chimiques ;
- réunir les parties prenantes et les partenaires pour discuter de l'utilisation abusive de l'Internet à des fins terroristes et trouver des moyens innovants d'y remédier ;
- mettre en places des pratiques optimales pour la protection des cibles vulnérables – y compris le personnel des Nations Unies sur le terrain – et créer un mécanisme d'échange de données d'expérience à cet égard ;
- aider les pays à renforcer la législation interne pour protéger les droits de l'homme afin de se conformer aux normes internationales ; et
- amener les victimes du monde entier à définir leurs besoins.

119. L'Équipe spéciale développe actuellement une coopération avec un certain nombre d'organisations régionales et sous-régionales, notamment l'Organisation de la Conférence islamique, l'Organisation islamique pour l'éducation, la science et la culture, l'Union européenne, le Conseil de l'Europe et l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE).

Section 2- Les sources européennes

Les Sources européennes s'inscrivent dans trois cadres juridiques différents : le Conseil de l'Europe (§1), les accords de Schengen (§2) et les instruments juridiques de l'Union européenne (§3).

§1-Le Conseil de l'Europe

120. Créé en 1949 par le Traité de Londres, le Conseil de l'Europe regroupe 21 États soucieux d'affirmer leur adhésion aux principes démocratiques et à la Déclaration universelle des droits de l'homme. Sa constitution n'est donc pas centrée sur les questions de terrorisme. Ses compétences en matière de sauvegarde des droits de l'homme et d'État de droit lui permettent cependant d'intervenir, par l'intermédiaire de la Convention européenne des droits de l'homme (CESDH) (A), de conventions spécifiques relatives à la répression du terrorisme (B) et du CODEXTER (C) dans la lutte antiterroriste, en tant que le terrorisme nie les valeurs défendues par le Conseil.

A. Le terrorisme et la Convention européenne des droits de l'homme

121. Les rapports entre le terrorisme, ou plus exactement la lutte antiterroriste, et la CESDH sont assez complexes[156]. Cette convention signée à Rome le 4 novembre 1950 a pour objet la protection des libertés fondamentales dans les pays signataires, sous le contrôle de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH)[157]. Et pourtant ses articles 3[158], qui interdit la torture, et 5, qui énumère les conditions dans lesquelles un individu peut être privé de sa liberté[159], ont été rappelés dans un avis du Conseil consultatif des juges européens (CCJE), du 10 novembre 2006[160]. Le CCJE rappelle que ces dispositions doivent être respectées en matière de détention en cours de procès et de condamnation de personnes mises en cause dans les affaires de terrorisme.

[156] V. notamment O. de Schutter, « La Convention européenne des droits de l'homme à l'épreuve de la lutte contre le terrorisme », *in* Lutte contre le terrorisme et droits fondamentaux ; Bruxelles, E. Bribosia & A. Weyemberg, Bruylant, « Droit et Justice », n° 34, 2002, p. 90.

[157] Ainsi, la Cour a, à maintes reprises, rappelé que « même dans les circonstances les plus difficiles, telle la lutte contre le terrorisme et le crime organisé, la Conventionprohibe en termes absolus la torture et les peines ou traitements inhumains ou dégradants » (v. notamment Labita c/ Italie, 6 avril 2000, par. 119. Voir également *Irlande c/ Royaume-Uni*, 18 janvier 1978, série A nº 25, par. 163 ;*Soering c/ Royaume-Uni*, 7 juillet 1989, série A nº 161, par. 88 ; *Chahal c/ Royaume-Uni*, 15 novembre 1996, par. 79 ;*Aksoy c/ Turquie*, 18 décembre 1996, par. 62 ; *Aydin c/ Turquie*, 25 septembre 1997, par. 81 ;*Assenov et autres c/ Bulgarie*, 28 octobre 1998, par. 93 ; *Selmouni c/ France*, 28 juillet 1999, par. 95).

[158] Le caractère absolu de cet article a été raffirmé dans le célèbre arrêt *Saadi c. Italie* du 28 février 2008 (Requête no 37201/06), v. notamment N. Hervieu, « Terrorisme et torture », note sous ledit arrêt, http://www.droits-libertes.org/article.php3?id_article=84.

[159] V. CESDH, article 5-3, « Toute personne arrêtée ou détenue dans les conditions prévues au paragraphe 1.c du présent article, doit être aussitôt traduite devant un juge ou un autre magistrat habilité par la loi à exercer des fonctions judiciaires et a le droit d'être jugée dans un délai raisonnable, ou libérée pendant la procédure ».

[160] V. CCJE, avis n° 8 (2006) sur « Le rôle des juges dans la protection de l'état de droit et des droits de l'homme dans le contexte du terrorisme », 7ème Session, 8-10 novembre 2006, n° 57, p. 10.

122. Indépendamment de son article 5-3 sur le « délai raisonnable » de la détention provisoire ou la garde à vue, régulièrement invoqué dans les affaires de terrorisme[161], il faut citer l'article 6 relatif au « procès équitable » et au principe de « l'égalité des armes », fréquemment utilisé, quoique sans grand succès, contre les procédures spéciales en la matière. Ainsi la CEDH reconnaît qu'une lutte efficace contre le terrorisme impose d'interpréter avec une certaine souplesse, certaines des garanties du procès équitable. Confrontée à la nécessité d'évaluer la conformité à la convention de certaines formes d'enquêtes et de procès, la Cour a reconnu que le recours à des témoignages anonymes n'est pas dans tous les cas incompatible avec la Convention[162].

123. Il faut enfin signaler que la CESDH consacre le principe de la légalité des délits et des peines (*nullum crimen, nulla poena sine lege*) et celui qui commande de ne pas appliquer la loi pénale de manière extensive au détriment de l'accusé, par exemple par analogie. Selon la Cour, « il s'ensuit que la loi doit définir clairement les infractions et les sanctions qui les répriment. Cette condition se trouve remplie lorsque le justiciable peut savoir, à partir du libellé de la disposition pertinente et, au besoin, à l'aide de son interprétation par les tribunaux, quels actes et omissions engagent sa responsabilité pénale »[163].

B. Les Conventions du Conseil de l'Europe relatives à la lutte contre le terrorisme

124. Stimulé par les nombreuses recommandations et résolutions de son Assemblée parlementaire et du Comité des Ministres, le Conseil a adopté quelques conventions relatives à la répression et à la prévention du terrorisme (1). En marge de ces conventions contre le terrorisme, le Conseil a adopté d'autres textes relatifs à la matière criminelle et qui sont applicables au terrorisme (2).

[161] V.CEDH, *Murray c/ Royaume-Uni*, 28 oct. 1994, par 58 ; sur la nécessaire conciliation entre prémunir la collectivité contre le terrorisme et le respect des exigences précises de l'article 5-3, v. *Brogan et autre c/ Royaume-Uni*, 29 nov. 1988, série A, n° 145-B, par. 61.
[162] CEDH, *Doorson c/ Pays-Bas*, 26 mars 1996, par 69-70. L'affaire Doorson concernait la lutte contre le trafic de drogue, mais les conclusions de la Cour peuvent, *mutatis mutandis*, également être étendues à la lutte contre le terrorisme. V. aussi *Van Mechelen et autres c/ Pays-Bas*, 23 avr. 1997, par. 52.
[163] CEDH, *Baskaya et Okçuoglu c/ Turquie*, 8 juil. 1999, par. 36.

1. Les conventions antiterroristes du Conseil de l'Europe

Trois groupes de conventions du Conseil sont strictement applicables à la question du terrorisme international. Il s'agit de la Convention européenne pour la répression du terrorisme et son Protocole d'amendement (a), la Convention européenne pour la prévention du terrorisme (b) et la Convention du Conseil de l'Europe relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime et au financement du terrorisme (c).

a) La Convention européenne pour la répression du terrorisme et son Protocole d'amendement

125. Ouverte à la signature des États membres, à Strasbourg, le 27 janvier 1977, elle vise à faciliter l'extradition des auteurs d'actes terroristes. À cette fin, elle énumère les infractions que les Parties s'engagent à ne pas considérer comme une infraction politique[164], comme une infraction connexe à une infraction politique ou comme une infraction inspirée par des mobiles politiques, à savoir des actes d'une gravité particulière, tels que le détournement d'avions, l'enlèvement, la prise d'otages ou l'utilisation de bombes, grenades, fusées et armes à feu, lettres ou colis piégés présentant un danger pour des personnes. De plus, la Convention permet aux Parties de ne pas considérer comme infraction politique tout acte grave de violence qui est dirigé contre la vie, l'intégrité corporelle ou la liberté des personnes.

[164] Outre le problème de sa définition, le caractère politique est perçu comme un obstacle à une répression efficace du terrorisme ; v. en ce sens notamment, Nicolas Nelson (D.) : *La coopération juridique internationale des démocraties occidentales en matière de lutte contre le terrorisme* ; Paris, dir. Minvielle (R.), 1986.

126. Le Protocole de 2003 vise à élargir la liste des infractions qui ne doivent pas être considérées comme des infractions politiques, mais plutôt comme actes terroristes, et à les "criminaliser", chose que ne fait pas la Convention de 1977, qui se borne à les énumérer. De plus, le Protocole vise à réglementer la question de l'extradition qui n'est pas à proprement traitée par la Convention, sauf quand celle-ci parle d'infractions politiques en tant qu'infractions dont l'extradition des auteurs peut être refusée. Au contraire, le Protocole étend la clause de non-discrimination, corollaire nécessaire de la dépolitisation, afin d'y intégrer une clause autorisant le refus d'extrader une personne vers un pays où elle risque d'être condamnée à mort, d'être soumise à la torture ou d'être condamnée à une peine privative de liberté à perpétuité sans possibilité de remise de peine.

b) La Convention européenne pour la prévention du terrorisme

127. Signée le 16 mai 2005, elle est, depuis le 1er juin 2007, entrée en vigueur. Le Conseil de l'Europe a adopté ce nouvel instrument afin d'accroître l'efficacité des textes internationaux existant en matière de lutte contre le terrorisme. La Convention vise à intensifier les efforts des États membres dans la prévention du terrorisme notamment en criminalisant certains comportements pouvant mener au terrorisme comme la provocation, le recrutement et l'entraînement[165] et en renforçant la coopération tant au niveau national qu'international.

128. La Convention comprend une disposition relative à la protection et à l'indemnisation des victimes du terrorisme. Un processus de consultation des Parties est prévu pour assurer une mise en œuvre et un suivi effectifs.

[165] De fait, ces incriminations contribuent pleinement à la politique d'intensification et d'anticipation de la répression menée en matière pénale ; voir en ce sens, notamment, J. Alix, *Terrorisme te droit pénal : étude critique des incriminations terroristes* ; Paris, dir ; G. Giudicelli-Delage, 2008.

c) La Convention du Conseil de l'Europe relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime et au financement du terrorisme

129. Signée à Varsovie, le 16 mai 2005, en même temps que la Convention précédente, dans le but d'actualiser et d'élargir la Convention de 1990, pour tenir compte du fait que le terrorisme n'est plus uniquement financé par le blanchiment d'argent, mais qu'il peut également l'être par des activités légitimes. De ce point de vue, elle améliore la Convention relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime[166].

130. C'est le premier instrument international traitant à la fois de l'action préventive et de la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme. Ce texte répond au constat que la rapidité d'accès aux renseignements financiers relatifs aux actifs détenus par les organisations criminelles, y compris les groupes terroristes, est essentielle au succès des mesures préventives et répressives et, en dernière analyse, est la meilleure manière de déstabiliser les activités de ces groupements.

[166] V. *infra*, n° 139.

2. Les conventions relatives à la matière criminelle s'appliquant au terrorisme

Il s'agit de conventions qui ne sont pas directement liées au terrorisme, mais qui mettent en place des techniques procédurales applicables au domaine pénal dont fait partie le terrorisme. Dans cette catégorie, il convient de citer la Convention européenne d'extradition et ses protocoles additionnels (a), la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale et ses protocoles (b), la Convention européenne de 1972 sur la transmission des procédures répressives (c), la Convention européenne de 1983 relative au dédommagement des victimes d'infractions violentes (d), la Convention relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime (e) et Convention sur la cybercriminalité et le Protocole additionnel relatif à l'incrimination d'actes de nature raciste et xénophobe commis par le biais de systèmes informatiques (f).

a) La Convention européenne d'extradition et ses protocoles additionnels

131. Signée à Paris, le 13 décembre 1957, elle prévoit l'extradition entre les Parties, des individus poursuivis pour une infraction ou recherchés aux fins d'exécution d'une peine. Elle n'est pas applicable aux infractions considérées comme politiques[167] et aux infractions militaires, et toute Partie peut refuser l'extradition de ses ressortissants. En matière fiscale, l'extradition n'est accordée que si les Parties le décident.

[167] Mais elle exclut de la catégorie de ces infractions l'attentat à la vie d'un chef d'État (article 3 par. 3).

132. La Convention ne définissant pas l'infraction politique, le **Protocole additionnel** de 1975 exclut néanmoins de cette catégorie les crimes de guerre et les crimes contre l'humanité. Par ailleurs, le Protocole intègre les dispositions de la Convention relatives au principe *ne bis in idem*, à savoir l'article 9, en augmentant le nombre d'hypothèses excluant l'applicabilité de l'extradition du fait que la personne a déjà été jugée pour l'infraction à raison de laquelle l'extradition est demandée.

133. En ce qui concerne le **Deuxième Protocole**, il vise à faciliter l'application de la Convention sur plusieurs points et a pour objet, en particulier, d'inclure les infractions fiscales parmi celles qui donnent lieu à extradition, en vertu de la Convention. Ce protocole contient, en outre, des dispositions additionnelles sur les jugements par défaut et sur l'amnistie.

b) La Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale et ses protocoles

134. Il ressort de cette Convention signée à Strasbourg, le 20 avril 1959 que les Parties décident de s'accorder mutuellement l'aide judiciaire la plus large possible en vue de recueillir des preuves, d'entendre les témoins, les experts, les inculpés, etc. La Convention énonce des règles concernant l'exécution par les autorités de la « partie requise » des commissions rogatoires ou à communiquer des pièces à conviction relatives à une affaire menée par les autorités judiciaires de la « partie requérante ». La Convention détermine également les conditions auxquelles doivent répondre les demandes d'entraide ou les commissions rogatoires (organes de transmission, langues utilisées, refus d'entraide judiciaire).

135. Le **Premier Protocole additionnel** à cette Convention, en date du 17 mars 1978 complète la réglementation qu'elle contient. Il supprime la possibilité qu'offre la Convention de refuser l'entraide judiciaire pour des infractions fiscales et il étend la coopération internationale à la notification des actes visant à l'exécution d'une peine et à des mesures analogues (sursis, libération conditionnelle, renvoi du début de l'exécution de la peine ou interruption de son exécution). Enfin, il complète l'échange de renseignements relatifs au casier judiciaire.

136. S'agissant du **Deuxième Protocole**, du 8 novembre 2001, il a pour but de renforcer la capacité des États à réagir à la criminalité transfrontière en tenant compte de l'évolution politique et sociale en Europe et des développements technologiques intervenus dans le monde entier. Il aura ainsi pour effet d'améliorer et de compléter la Convention de 1959 et le Premier Protocole en diversifiant notamment les situations dans lesquelles l'entraide judiciaire peut être demandée, en facilitant cette entraide et en la rendant plus rapide et plus souple. Par ailleurs, il tient compte de la nécessité de protéger les droits individuels dans le cadre du traitement des données à caractère personnel.

c) La Convention européenne de 1972 sur la transmission des procédures répressives

137. Aux termes de cet instrument, toute Partie peut demander à une autre Partie d'entamer à sa place une procédure contre une personne suspecte. Une telle demande peut intervenir lorsqu'une personne suspectée a sa résidence habituelle dans l'État requis ou si elle en est ressortissante, si elle doit purger une peine de prison ou faire l'objet d'autres procédures dans cet État ; si la transmission des procédures est justifiée dans l'intérêt d'un procès équitable, ou si l'exécution d'une condamnation dans l'État est susceptible d'augmenter ses chances de réinsertion sociale. L'État ne peut refuser de donner suite à cette demande, sauf dans les cas précis et notamment s'il estime que le délit a un caractère politique ou que la demande est fondée sur des motifs de race, de religion ou de nationalité.

d) La Convention européenne de 1983 relative au dédommagement des victimes d'infractions violentes

138. Cette Convention oblige les États y devenant Parties à dédommager les victimes d'infractions violentes, intentionnelles et ayant entraîné de graves atteintes corporelles ou la mort. Telle obligation de dédommagement ne concerne que les violations commises dans le territoire de l'État concerné, indépendamment de la nationalité de la victime.

e) La Convention relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime

139. La Convention a pour objet de faciliter la coopération internationale et l'entraide pour l'investigation, le dépistage, la saisie et la confiscation du produit de tout type de criminalité. La Convention vise à aider la Partie à atteindre un niveau similaire d'efficacité, même en cas d'absence de législation complète, grâce notamment à l'entraide judiciaire.

f) La Convention sur la cybercriminalité et le Protocole additionnel relatif à l'incrimination d'actes de nature raciste et xénophobe commis par le biais de systèmes informatiques

140. Cette Convention est le premier instrument international à traiter des infractions commises via l'Internet et d'autres réseaux informatiques. Ses domaines prioritaires sont les droits d'auteur, la fraude liée à l'informatique, la pornographie enfantine, ainsi que des infractions liées à la sécurité des réseaux. Son principal objectif, énoncé dans le préambule, est de poursuivre « une politique pénale commune destinée à protéger la société contre le cybercrime, notamment par l'adoption d'une politique appropriée et la stimulation de la coopération internationale ». Cet instrument est le fruit de quatre années de travail d'experts du Conseil de l'Europe, auxquels étaient associés des experts des États-Unis, du Canada, du Japon et d'autres États non membres de l'Organisation. Et il était déjà prévu de la compléter par un Protocole additionnel visant la criminalisation de toute diffusion de propagande raciste et xénophobe, par le biais de réseaux informatiques.

141. Le **Protocole du 28 janvier 2003** obéit à la nécessité de mettre en place une approche coordonnée pour pouvoir répondre, de manière efficace, à l'échelle nationale et internationale, à la diffusion d'actes racistes et xénophobes à travers les réseaux informatiques. Il a pour conséquence d'élargir le champ d'application de la Convention, y compris ses dispositions en matière de droit matériel, de procédure pénale et de coopération internationale, de sorte à couvrir également les infractions de propagande raciste ou xénophobe.

C. Le Comité d'Experts sur le Terrorisme (CODEXTER)

142. Le CODEXTER est un comité intergouvernemental d'experts. Il a remplacé en 2003 le Groupe Multidisciplinaire sur le Terrorisme (GMT) afin de coordonner la mise en œuvre de l'action du Conseil de l'Europe contre le terrorisme. Actuellement, le CODEXTER se concentre, entre autre, sur la préparation des profils nationaux relatifs à la capacité de lutte contre le terrorisme, l'échange d'informations, l'identification de lacunes existant dans le droit international[168], le suivi des signatures des conventions pertinentes du Conseil.

§2-Les accords de Schengen

143. Les accords de Schengen sont issus de la coopération entre certains États membres de la communauté européenne qui ont conclu dans un premier temps l'accord du 14 juin 1985 (A), afin de remédier aux risques nés de la suppression des frontières prévue par l'Acte Unique de 1986. Cet accord, initialement limité à cinq États, a ensuite été élargi à neuf des douze États de la Communauté économique européenne (CEE) par la *Convention de Schengen* du 19 juin 1990 (B).

[168] Pour un aperçu du droit international avant les années 2000, voir notamment R. Higgins and M. Flory : *Terrorisme and International Law* ; Royaume-Uni, États-Unis, London, New York, Routledge, 1997.

A. L'accord de Schengen de 1985

144. En 1976, les ministres européens en charge des questions de sécurité ont créé, à Rome, le groupe *Trevi*, pour faire face aux menaces du monde moderne (terrorisme, trafic de stupéfiant, crime organisé…). Le groupe va élaborer en 1986 un « Programme d'action *Trevi* » qui recommande d'intensifier la coopération policière en Europe par l'échange d'officiers de liaison, le renforcement de la coopération dans les zones frontalières, la mise en place d'un système automatisé de recherche et d'information et l'exercice du droit de suite et d'observation transfrontalière. Les bases de la futures *Convention de Schengen* sont ainsi posées.

145. Le groupe *Trevi* consacre donc pour la première fois la volonté des gouvernements européens de s'associer dans la lutte contre la grande criminalité organisée internationale et de la développer dans la construction européenne. Cette volonté va se concrétiser avec la signature de l'accord de Schengen de 1985 relatif à la suppression graduelle des contrôles aux frontières communes entre la France, l'Allemagne et les pays du Benelux. Il s'agit de cinq des six États fondateurs de la CEE qui entendent par cet accord conduire, à côté de la Communauté, une action pilote en matière de sécurité et d'entraide judiciaire. L'accord a vocation à assurer une plus grande liberté et une plus grande sécurité aux ressortissants des États signataires.

146. La liberté de circulation des personnes au sein de la CEE est, il est vrai, promise depuis longtemps, puisqu'elle figure dans les principes directeurs du Traité de Rome de 1957 (art. 3). Elle figure également en bonne place dans l'Acte Unique Européen des 16 et 28 février 1986 (art. 8 A), qui rappelle la promesse de la création d'un espace sans frontières intérieures. Et c'est précisément la mise en place de cette libre circulation dans *l'espace Schengen*, que l'accord de 1985 s'efforce de mettre en place par des mesures appropriées. L'esprit de *Schengen* repose en effet sur la croyance que l'ouverture des frontières et la levée des barrières douanières signifient l'augmentation corrélative et inévitable de la criminalité transfrontière, si des dispositions (pour juguler) ne sont pas prises. Tel est l'objet de la *Convention de Schengen* de 1990.

B. La Convention de Schengen de 1990

147. Plus communément appelée Convention d'application de l'accord de Schengen du 14 juin 1985, la *Convention de Schengen* du 19 juin 1990 est un texte fondamental, source d'un nouveau droit européen intergouvernemental, qui est entrée en vigueur le 1er septembre 1993, et en application effective le 26 mars 1995[169]. Primitivement, elle réunit neuf des États membres de l'Union européenne[170], sans être pour autant un texte fondé sur une compétence communautaire. Son apport essentiel consiste à élever la préoccupation de l'ordre public au niveau européen, en jetant les bases d'un espace policier, et bientôt judiciaire, au sein de l'Europe. Son objectif principal est en effet clairement sécuritaire[171], même si elle pose en principe la suppression des contrôles aux frontières intérieures et la libre circulation des personnes au sein de l'espace Schengen[172]. Elle l'assortit cependant d'une clause de sauvegarde, que chaque Partie peut faire jouer pour exercer des contrôles frontaliers, lorsque l'ordre public ou la sécurité nationale l'exigent (article. 2).

[169] F. Caballero, *Droit de la drogue*, Dalloz, 2000, n° 54, p. 63.
[170] *Ibidem.*
[171] *Ibidem.*
[172] Ces objectifs ont été récemment confirmés dans le cadre du programme pluriannuel sur l'espace de liberté, de sécurité et de justice, dit « Programme de Stockholm », qui s'articule autour de quatre points, dont celui de protéger les citoyens, en créant « une Europe qui protège », notamment face aux menaces de la criminalité organisée et du terrorisme. L'objectif étant ici que l'Europe se dote d'une stratégie de sécurité intérieure, en renforçant la coopération en matière de police et de justice pénale. Ce programme prend ainsi la suite des programmes de Tempere (2000-2005) et de Le Haye (2005-2010).

148. Indépendamment des dispositions relatives à l'organisation des contrôles aux frontières extérieures (Titre II), la Convention consacre l'essentiel de ses développements aux questions de police et de sécurité (Titre III). Le terrorisme n'est qu'indirectement visé dans ce titre, par la répression de certaines de ses composantes que sont l'enlèvement et la prise d'otages, la destruction par explosion ou les infractions aux dispositions légales en matière d'armes et explosifs (art. 40). Aux termes de cet article, ces infractions font partie de celles pour lesquelles la Convention institue un « droit d'observation » et surtout de « poursuite » policiers d'un État sur le territoire d'un autre État, en cas d'urgence, sans autorisation ni information préalable des autorités compétentes, ni limitation dans l'espace ou dans le temps (art. 41). Les agents « poursuivants » peuvent même emporter leur arme de service, interpeller ou fouiller les personnes poursuivies, avant de les remettre aux agents du pays en cause pour arrestation.

149. La Convention comporte également des dispositions visant à faciliter l'entraide policière internationale, en ce qui concerne aussi bien l'entraide « mineure » (commissions rogatoires internationales, comparution des témoins, échange d'informations sur les casiers judiciaires, extradition, etc.), que l'entraide « majeure » (transmission de l'exécution des jugements répressifs). Celle-ci se concrétise notamment par la possibilité, en cas d'arrestation du fuyard, de faire reprendre l'exécution de la peine interrompue, dans l'État d'arrestation (art. 68). À cet égard, l'esprit du dispositif est clair : « faire face à l'internationalisation du crime par une internationalisation correspondante de la répression »[173]. Ce principe s'applique évidemment pour le terrorisme, désigné avec l'immigration et le trafic de drogue, comme la principale « raison d'être » de la Convention[174].

150. Il reste que la mesure jugée la plus importante par tous les observateurs se situe dans le Titre IV consacré au *Système d'information Schengen* (SIS). Le SIS a pour objet de permettre aux autorités désignées par les États membres, de disposer d'un fichier informatique central en vue du signalement des personnes, des véhicules ou des objets recherchés. Le système comporte deux niveaux.

[173] *Ibidem.*
[174] *Ibidem,* p. 64.

151. Le premier à la charge des États qui en contrôlent le contenu, le second au niveau européen qui a été confié à la France. Il est le résultat de l'interconnexion des fichiers nationaux (NSIS) des pays signataires, par le biais du système central (CSIS) situé à Strasbourg. Un certain nombre de garanties sont cependant précisées dans un chapitre spécial pour assurer la protection des données nominatives (chapitre 3, art. 102 à 108). Ainsi du contrôle qu'exerce la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) sur le fichier français. Mais en pratique, les États membres hésitent à alimenter ce système d'informations souvent jugées sensibles, d'où des difficultés rencontrées par les États dans l'application des accords Schengen, qui avec le Traité d'Amsterdam sont intégrés dans l'Union européenne.

§3-L'Union européenne

152. Les attentats de Madrid (2004) et de Londres (2005), les projets déjoués en Allemagne (été 2006 et septembre 2007), au Royaume-Uni et au Danemark (été 2006), et les attentats manqués de Londres et Glasgow en 2007 ont montré que le territoire de l'Union européenne représentait une cible pour les groupes liés au terrorisme mondial d'inspiration islamiste – la mouvance Al-Qaïda. Le problème des actes terroristes avait déjà été évoqué à l'occasion du Conseil européen de Tampere en 1999 ainsi que lors du Conseil européen de Santa Maria da Feira en juin 2000. Au cours des dernières années, les États membres ont adopté plusieurs actes législatifs concernant le terrorisme (A). Mais l'Union européenne comprend également un certain nombre d'institutions et d'organes (B) menant une activité opérationnelle de type technique.

A. Les sources législatives de l'Union européenne

Les sources législatives sont principalement constituées de textes adaptatifs de la résolution 1373 (2001) du Conseil de sécurité (1) ainsi que des décisions-cadres du 13 juin 2002 (2).

1. Les sources adaptatives de la résolution 1373 (2001)

153. L'Union européenne a décidé d'appliquer la résolution 1373 de manière collective, et a adopté le 27 décembre 2001 des instruments juridiques nécessaires à cette fin, à savoir les positions communes 930 (a) et 931/01[175] (b) et le règlement communautaire 2580/01[176] (c).

a) La position commune 2001/930/PESC relative à la lutte contre le terrorisme

154. Ce texte érige en crime la fourniture ou la collecte délibérée par des citoyens ou sur le territoire de chacun des États membres […] de fonds que l'on prévoit d'utiliser, ou dont on sait qu'ils seront utilisés, pour perpétrer des actes de terrorisme. Le texte prévoit en conséquence le gel[177] des fonds et autres avoirs financiers ou ressources économiques appartenant à toutes les personnes mêlées à des activités terroristes.

[175] *JOCE* L 344/96, 28 décembre 2001.
[176] *JOCE* L 363, 20 décembre 2006, p. 1.
[177] Le gel administratif a donné lieu à deux importants arrêts de la CJCE, le 3 septembre 2008, sur les pourvois introduits par Yassin Abdullah Kadi et Al Barakaat International Foundation, dans deux affaires jointes, après une décision du Tribunal de Première Instance (v. TPICE,*Kadi c/ Conseil et Commission*, aff. T-315/01, et *Yusuf et Al Barakaat International Foundation c/ Conseil et Commission*, aff. T-306/01 du 21 septembre 2005), C-402/05 P et C-415/05 P : alors que le TPICE, dans ces affaires, avait reconnu la primauté du droit des Nations Unies sur le droit communautaire, la CJCE, quant à elle, s'est prononcée en faveur d'une autonomie de l'ordre juridique communautaire.

b) La position commune 2001/931/PESC relative à l'application de mesures spécifiques en vue de lutter contre le terrorisme

155. Ce texte s'applique aux personnes, groupes et entités impliqués dans des actes de terrorisme et dont la liste figure en annexe. Dans la droite ligne du texte précédent, cette position commune prévoit le gel, la confiscation des fonds et autres avoirs financiers ou ressources économiques de ces personnes et entités.

156. Les États membres sont invités à s'accorder mutuellement, par le biais de la coopération policière et judiciaire en matière pénale, l'assistance la plus large possible pour prévenir et combattre les actes de terrorisme en « exploitant pleinement » les pouvoirs qu'ils détiennent conformément aux actes de l'UE et à d'autres accords, arrangements et conventions internationaux liant les États membres.

c) Le règlement 2580/2001/CE concernant l'adoption de mesures restrictives spécifiques à l'encontre de certaines personnes et entités dans le cadre de la lutte contre le terrorisme

157. Ce règlement vise toute activité économique et financière ayant pour but de financer des actes terroristes. Toute institution financière ou compagnie d'assurance est tenue de fournir des informations susceptibles de confondre des personnes et entités se livrant à des activités terroristes, notamment en coopérant avec les services compétents des ministères en charge des finances, énumérés en annexe, pour toute vérification de l'information. Ce dispositif législatif sera enrichi par les décisions-cadre du 13 juin 2002.

2. Les décisions-cadre du 13 juin 2002

158. Les attentats du 11 septembre 2001 ont amené l'UE à renforcer son action dans le domaine du terrorisme. Au niveau européen, deux textes avaient ainsi pour objectif de rendre plus efficace la lutte contre ce phénomène : la décision-cadre 2002/475/JAI, du 13 juin 2002, relative à la lutte contre le terrorisme[178] et la décision-cadre 2002/584/JAI, du 13 juin 2002, relative au mandat d'arrêt européen et aux procédures de remise entre États membres[179].

a) La décision-cadre du 13 juin 2002 relative à la lutte contre le terrorisme

159. L'UE entend intensifier la lutte contre le terrorisme. Dans cette optique, elle a adopté cette décision-cadre qui incite les États membres à rapprocher leur législation, et qui établit des règles minimales en ce qui concerne les infractions terroristes. Les États membres sont tenus d'établir leur compétence en relation avec les actes terroristes ou s'ils refusent d'extrader leurs propres ressortissants. Mieux, ils s'engagent à coordonner leur action et établir leur compétence afin de centraliser les poursuites dans un seul État membre, lorsque plusieurs États sont responsables.

[178] *JOCE* L 164 du 22.06.2002.
[179] *JOCE* L 190 du 18.07.2002.

b) La décision-cadre du 13 juin 2002 relative au mandat d'arrêt européen et aux procédures de remise entre États membres

160. L'objectif de cette décision-cadre est de rendre plus rapide et plus simple la procédure d'extradition[180] : toute la procédure politique et administrative est supprimée au profit d'une procédure judiciaire[181]. Le terrorisme figure en bonne place parmi les infractions punies par une peine d'un maximum d'au moins trois ans, comme celles pouvant donner lieu à remise, sans contrôle de la condition de la double incrimination, au même titre que la traite des êtres humains, la corruption, la participation à une organisation criminelle ou le faux monnayage, le racisme et la xénophobie. Pour mettre en pratique ces procédures, l'UE a mis en place divers institutions et organes.

B. Les institutions et organes de l'Union européenne participant à la lutte contre le terrorisme

161. Un certain nombre d'institutions et organes de l'Union concourent à l'amélioration de l'efficacité et à l'amélioration des services compétents des États membres afin de prévenir et lutter efficacement contre la criminalité organisée internationale. Dans le cadre de la lutte antiterroriste, cinq organes remplissent cette fonction, au niveau européen : Eurojust (1), l'Office européen de police (2), le Collège européen de police (3), le Réseau judiciaire européen (4) et l'Agence européenne aux frontières extérieures (5).

[180] Primitivement au mandat européen, deux conventions d'extradition entre les États membres l'Union européenne, l'une relative à une procédure simplifiée d'extradition (convention du 10 mars 1995, dite « convention de 1995 ») etune autre traitant des conditions de fond de l'extradition (convention du 27 septembre 1996, dite « convention de Dublin »), étaient en vigueur. Sur les difficultés d'application de ces textes, v. Mme B. Aubert, « Du bien-fondé du recours en interprétation préjudicielle », Chronique du droit de la Communauté et de l'Union européennes, *RSC* 2009, p. 454.

[181] Sur cette question, v. P. Brana : *Mandat d'arrêt sans frontière ?* ; Paris, Assemblée nationale, 2001.

1. Eurojust

162. En vue d'intensifier la coopération dans le domaine de la lutte contre la criminalité, le Conseil a institué Eurojust par sa décision du 28 février 2002[182]. Cet organe de l'Union, doté de la personnalité juridique (art. 1er), est compétent en ce qui concerne les enquêtes et poursuites relatives à la criminalité grave touchant au moins deux États membres. Son rôle est de promouvoir la coordination entre autorités compétentes des différents États membres, mais aussi de faciliter la mise en œuvre de l'entraide judiciaire internationale et l'exécution des demandes de remise et d'extradition. Eurojust est surtout amené à jouer un rôle essentiel en matière de lutte contre le terrorisme.

2. L'Office européen de police (Europol)

163. Établi par l'acte du Conseil, du 26 juillet 1995, la Convention portant création d'un Office européen de police (dite Convention Europol)[183] vise à améliorer la coopération policière entre les États membres pour lutter contre le terrorisme, le trafic illicite de drogue et les autres formes graves de la criminalité organisée internationale. Les États membres créent des unités nationales qui sont le lien entre Europol et les services nationaux compétents en matière de lutte contre la criminalité.

[182] *JOCE* L 63 du 06.03.2002.
[183] *JOCE* C 316 du 27.11.1996.

3. Le Collège européen de police (CEPOL)

164. Institué par la décision 2005/681/JAI du Conseil, abrogeant la décision 2000/820/JAI[184], le CEPOL est un réseau de coopération composé par les instituts nationaux de formation des hauts responsables des services de police. Il a pour objectif de développer une approche commune des questions de prévention et de lutte contre la criminalité, via la formation, l'élaboration de programmes harmonisés et la diffusion de meilleures pratiques.

4. Le Réseau judiciaire européen

165. Cet organe a vu le jour grâce à l'action commune 98/428/JAI du Conseil, prise sur la base de l'article K.3 du traité sur l'Union européenne[185]. Il a pour objectif d'améliorer sur le plan juridique et pratique l'entraide judiciaire entre les États membres de l'Union européenne, notamment pour lutter contre les formes graves de la criminalité (criminalité organisée, corruption, trafic de drogue, terrorisme).

5. L'Agence européenne aux frontières extérieures (FRONTEX)

166. C'est le règlement 2007/2004/CE[186] du Conseil, du 26 octobre 2004 qui crée FRONTEX en vue de la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des États membres de l'Union. Même si les États membres sont responsables du contrôle et de la surveillance des frontières extérieures, l'Agence facilite l'application des mesures communautaires, existantes et futures, relatives à la gestion de ces frontières en dressant, notamment, les meilleures pratiques d'éloignement des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier.

[184] *JOCE* 256 du 01.10.2005.
[185] *JOCE* L 191 du 07.07.1998.
[186] *JOCE* L 349 du 25.11.2004.

Section 3- Les sources africaines

167. Il existe une profusion de sources antiterroristes dans toutes les régions du monde. Mais le continent africain mérite une attention particulière. D'abord parce qu'il est géographiquement contigu à l'Europe, en témoignent les récents événements sur l'immigration vers Ceuta et Melilla, et le Proche-Orient. Ensuite, il s'agit du continent dont la majeure partie de la population est jeune et en manque de confiance dans ses dirigeants, avec un taux de chômage effrayant[187]. Le continent devient ainsi la cible privilégiée des groupes terroristes qui trouvent en ces jeunes des candidats au terrorisme[188]. Ces facteurs, conjugués à l'instabilité politique, sont autant de défis que les dirigeants africains doivent relever. Aussi, ont-ils mis en place des mécanismes de lutte antiterroristes. Dans le cadre de l'Union africaine (UA), qui a remplacé l'Organisation de l'Unité africaine (OUA)[189] en 2000, des mécanismes ont été mis en place pour préserver la paix et la sécurité sur le continent. D'où *l'Acte Constitutif* qui prévoit déjà parmi les objectifs de l'Union de « promouvoir la paix, la sécurité et la stabilité sur le continent » (article 3) ; mieux, son article 4 sur les principes prévoit le « respect du caractère sacro-saint de la vie humaine et [la] condamnation et [le] rejet de l'impunité, des assassinats politiques, des actes de terrorisme et des activités subversives ». Ce souci de consolider la paix et la sécurité est réaffirmé par le Protocole relatif à la création du Conseil de paix et de sécurité de 2002, ce qui témoigne d'une prise de conscience réelle de la menace terroriste, prise de conscience qui se concrétise sur le plan textuel (§1) et institutionnel (§2).

[187] Selon une enquête de l'ONU, en 2003, les jeunes (de 15 à 24 ans) représentaient 63 % des chômeurs en Afrique subsaharienne, alors qu'ils ne constituaient que 33 % de la population active.
[188] V. le document de M. Jean-Paul Ngoupandé sur la radicalisation de l'islam en Afrique, la place de l'Afrique dans le terrorisme mondial, entre autres, *in L'Afrique face à l'Islam : les enjeux africains de la lutte contre le terrorisme* ; Paris, A. Michel, 2003.
[189] V. *Acte Constitutif* de Lomé du 11 juillet 2000.

§1-Les textes africains de lutte antiterroriste

168. Les sources africaines dans le domaine du terrorisme international sont des instruments conventionnels. À l'instar des conventions onusiennes, il s'agit de textes réactifs, des réponses à un comportement jugé préoccupant par les États membres. Même si ces États ont depuis adopté un agenda destiné à contrer ce fléau en terres africaines, grâce notamment à la Déclaration de Dakar du 17 octobre 2001 sur le terrorisme et de la Réunion intergouvernementale de haut niveau du 11 au 14 septembre 2002, tenue à Alger. Mais les textes jusqu'ici adoptés restent conjoncturels, ainsi de la Convention de l'OUA de 1977 sur l'élimination du mercenariat en Afrique (A), de la Convention de l'OUA de 1999 sur la prévention et la lutte contre le terrorisme (B) et du Protocole à la Convention de l'OUA sur la prévention et la lutte contre le terrorisme (C).

A. La Convention de l'OUA sur l'élimination du mercenariat en Afrique

169. Signée à Libreville en 1977 dans un contexte postindépendance et d'instabilités politiques, cet instrument vise à réprimer le fait par un individu, groupe ou association, les représentants de l'État ou l'État lui-même d'opposer la violence armée à un processus d'autodétermination à la stabilité ou à l'intégrité territoriale d'un autre État, notamment en abritant, organisant, finançant, assistant ou employant de quelle que façon que ce soit des bandes de mercenaires. Les États s'engagent à interdire sur leur territoire toute activité de mercenariat et à les punir de la peine la plus sévère prévue dans leur législation. Chaque État doit établir sa compétence à défaut d'extrader. Dans les cas de mercenariat, les Parties s'engagent à ne pas considérer les mercenaires comme des délinquants politiques ni comme des prisonniers de guerre ; soit un statut rapprochant cette catégorie de celle de l'infraction terroriste.

B. La Convention de l'OUA sur la prévention et la lutte contre le terrorisme

170. Signée quelques mois après les attentats de Nairobi et Dar es Salaam, cette Convention demande aux États de réviser leur législation nationale et d'établir comme crimes, les actes terroristes. Les États s'engagent notamment à mettre au point et à renforcer les méthodes de surveillance et de détection des plans ou activités transfrontalières relatives à l'activité sur les armes, les munitions, les explosifs et autres matériels permettant de commettre des actes terroristes. Ils s'engagent à promouvoir l'échange d'informations et de connaissances sur les actes terroristes et s'accordent mutuellement la meilleure assistance possible en matière policière et dans le domaine judiciaire en ce qui concerne les enquêtes, les poursuites judiciaires ou les procédures d'extradition relatives à des actes terroristes. De plus, ils s'engagent à refuser l'asile aux demandeurs impliqués dans des actes terroristes.

C. Le Protocole à la Convention de l'OUA sur la prévention et la lutte contre le terrorisme

171. Ce Protocole a pour objet de compléter la Convention ci-dessus. Son objectif principal est de renforcer la mise en œuvre efficace de la Convention et de donner effet à l'article 3 (d) du Protocole relatif à la création du Conseil de paix et de sécurité de l'UA, sur la nécessité de coordonner et d'harmoniser les efforts du continent dans la prévention et la lutte contre le terrorisme. Les États sont tenus de mettre en œuvre les dispositions de la Convention. Ils s'engagent également, entre autres mesures, à interdire l'entrée et la formation de groupes sur leur territoire, à créer des points focaux nationaux afin de faciliter l'échange rapide des informations sur les groupes et les activités terroristes aux niveaux régional, continental et international, y compris la coopération entre les États en vue de mettre fin au financement du terrorisme, notamment grâce à un cadre institutionnel.

§2-Le cadre institutionnel

172. Quelques organes de l'Union participent à la lutte contre le terrorisme. Le premier a été créé spécialement à cette fin, le Centre Africain d'Étude et de Recherche sur le Terrorisme (CAERT) (A). Les deux autres sont des organes de l'UA et participent, grâce à des équipes créées en leur sein, à l'action internationale contre le terrorisme, c'est-à-dire la Commission (B) et le Conseil de Paix et de sécurité (C).

A. Le Centre Africain d'Étude et de Recherche sur le Terrorisme

173. Le CAERT a été créé en application des dispositions du Plan d'action de l'UA pour la prévention et la lutte contre le terrorisme adopté à Alger par la réunion intergouvernementale de haut niveau de l'UA sur le terrorisme en Afrique. Le Centre est une structure de la Commission de l'UA, dont le but est de compléter l'action internationale en renforçant la coopération entre les pays africains, pour prévenir et lutter contre le terrorisme, d'aider à l'application intégrale des conventions internationales y relatives et d'assurer le rôle d'outil de veille et d'alerte en intégrant dans sa démarche, le concept de gestion préventive des situations.

B. La Commission de l'Union africaine

174. La Commission de l'UA fait office de secrétariat de cette organisation. Parmi les commissaires composant la Commission, le Commissaire en charge de la paix et de la sécurité est responsable du suivi des questions liées à la prévention et à la lutte contre le terrorisme. Il agit sous la direction du Président de la Commission. Il est assisté du CAERT dans la fourniture d'une assistance technique aux États, concernant les questions juridiques et l'application de la loi y compris les questions relatives à la lutte contre le financement du terrorisme. Mieux, le Commissaire suit, avec les États membres des décisions prises par le Conseil de paix et de sécurité de l'Union.

C. Le Conseil de paix et de sécurité

175. Le Conseil de paix et de sécurité (CPS) a été créé par le Protocole de Durban du 9 juillet 2002. Ses objectifs sont, entre autres, de promouvoir la paix, la sécurité et la stabilité sur le continent, mais aussi d'anticiper et de prévenir les conflits. Dans le domaine du contreterrorisme, le Conseil coordonne et harmonise les efforts du continent dans la prévention et la lutte. Il assure la mise en œuvre de la Convention et du Protocole de l'UA sur la prévention et la lutte contre le terrorisme et des autres instruments internationaux, continentaux et régionaux pertinents.

176. Devant cet éventail de sources, il convient de s'interroger sur les raisons d'une étude sur les *Réflexions sur les instruments de droit pénal international et européen de lutte contre le terrorisme*. Répondre à cette question revient à se demander quelle doit être la meilleure stratégie à adopter face à la multiplication des attentats dans le monde. En d'autres termes, une telle stratégie doit-elle être axée sur plus de répression, ou doit-être être réorientée vers davantage de prévention ? Il importe de rappeler que les instruments antiterroristes ont primitivement été des « textes réactifs ». Ce qui ouvre la voie à une réflexion sur la nécessité d'instruments plus opérationnels, voire à une meilleure technique à adopter (par les États) pour faire face, dans un cadre mondial, à la recrudescence du terrorisme transnational. Mais la multiplicité d'instruments antiterroristes témoigne certainement du caractère exceptionnel de la menace terroriste, d'une matière qui nécessite peut-être la mise en place d'un droit spécial, si tant est que cette tendance n'a pas encore été observée. Cette somme d'interrogations conduit à faire porter la réflexion sur les obligations imposées par le droit pénal international et européen sur les États (Première partie). Ensuite, une autre réflexion sera nécessaire quant à la mise en œuvre des mesures internationales au niveau étatique (Deuxième partie).

PARTIE I

–

LES OBLIGATIONS IMPOSÉES PAR LE DROIT PÉNAL INTERNATIONAL ET EUROPÉEN A CHAQUE ÉTAT

177. Les obligations imposées par le droit pénal international et européen aux États sont contenues dans les instruments juridiques universels et régionaux. Elles postulent que les États doivent ratifier les conventions et protocoles internationaux sur le terrorisme[190]. Parmi ces obligations, il est demandé aux États de se conformer au droit international y compris les normes internationales des droits de l'homme dans les mesures qu'ils sont emmenés à adopter contre les auteurs ou les auteurs présumés d'actes de terrorisme[191]. Concrètement ces obligations consistent en l'intégration des normes de l'État de droit à la lutte contre le terrorisme (titre 1), et en l'adoption de mesures pénales antiterroristes (titre 2) comme réponse au terrorisme international.

[190] V. notamment la résolution S/RES/1373 (2001) par laquelle le Conseil de sécurité demande aux États 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 ».
[191] *Ibidem*, par. 3 f).

TITRE 1- L'INTÉGRATION DES NORMES DE L'ÉTAT DE DROIT A LA LUTTE CONTRE LE TERRORISME

178. Afin de rester fidèle aux principes de l'État de droit, il importe que tous les mécanismes conjugués dans le cadre d'une stratégie globale et intégrée de lutte contre le terrorisme respectent sans laisser place au compromis, les droits civils et politiques consacrés dans le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, et dans les autres instruments universels relatifs aux droits de l'homme et à la lutte contre le terrorisme.

179. Les notions d'égalité au regard de la loi, de souveraineté du législateur et de pouvoirs (judiciaires) de protéger les droits garantis par la Constitution, inhérents à l'État de droit ont été articulés pour la première fois par le professeur anglais A. V. Dicey dans son ouvrage *The Law of the Constitution*, publié en 1885. Le respect de ces concepts est aujourd'hui une exigence aussi universellement acceptée que leur conformité avec l'État de droit est habituellement au nombre des critères appliqués pour évaluer l'adéquation des mécanismes de justice pénale. En vérité, le concept d'État de droit est devenu extrêmement large, voire flexible, comme l'a souligné la Direction pour la coopération et le développement du ministère fédéral des Affaires étrangères de la Suisse dans sa publication *The Rule of Law-Concept: Significance in Development Cooperation*, dans laquelle se trouve le passage suivant :

> *« Il n'existe pas de définition internationale uniforme de l'état de droit. Le contenu de ce concept et les priorités qu'il reflète sont dictés par l'histoire, les caractéristiques nationales, l'influence des différents intérêts sociaux. L'on peut néanmoins dégager un certain nombre de fils conducteurs auxquels est fréquemment accordée une pondération différente :*
>
> - *la primauté de la légitimité de l'administration ;*
> - *une magistrature opérationnelle indépendante ;*
> - *l'égalité de tous les citoyens au regard de la loi et de l'application de la loi ;*
> - *la primauté de la Constitution et une hiérarchie correspondante des normes, du principe constitutionnel abstrait aux règles administratives spécifiques. Les instruments universels contre le terrorisme ont été des réactions ponctuelles*

face à des manifestations violentes ou à des menaces perçues d'activités terroristes ;

- *la séparation des pouvoirs entre le législateur, l'exécutif et l'ordre judiciaire ;*
- *le respect des droits de l'homme, tout au moins des droits civils et politiques. »*[192]

180. Les infractions, procédures et mécanismes de coopération établis au plan national doivent être conçus et mis en œuvre de manière à protéger l'État de droit[193] et les droits de l'homme reconnus au plan international, tout en permettant de lutter contre les actes de terrorisme à l'étape de leur planification et de leur préparation. Mais, il y a lieu de reconnaître que les actes de terrorisme ne se produisent pas hors de tout contexte social ou politique. Même si aucune infraction de terrorisme ne peut être justifiée par des considérations de nature sociale ou politique, il est sans conteste que les actes de terrorisme s'abreuvent de situations de misère sociale, de conflits, de corruption, etc. D'ailleurs, dans la résolution 40/61 de l'Assemblée générale des Nations Unies du 9 décembre 1985, il est « demandé instamment à tous les États, unilatéralement et en collaboration avec les autres États, ainsi qu'aux organes compétents de l'Organisation des Nations Unies, de contribuer à l'élimination progressive des causes sous-jacentes du terrorisme international et de prêter une attention spéciale à toutes les situations – notamment le colonialisme, le racisme, les situations qui relèvent des violations massives et flagrantes des droits de l'homme et des libertés fondamentales et celles qui sont liées à l'occupation étrangère – qui pourraient susciter des actes de terrorisme international et compromettre la paix et la sécurité internationales »[194]. Il apparaît ainsi clairement que la lutte contre le terrorisme, pour une meilleure intégration des attributs de l'état de droit, doit se faire dans la protection des droits de l'homme (Chapitre 1) tout en adoptant une approche criminologique intégrant la lutte contre les facteurs générateurs du terrorisme (Chapitre 2).

[192] V. ONUDC, *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*, Service de la prévention du terrorisme, V.06-52891, Juillet 2006, n° 5, p. 3.

[193] De fait, face à un phénomène qui procède des intégrismes, non exclusivement religieux, la seule réponse adaptée semble être le droit, ainsi que le démontre M. Kamel Ben Belhassen El Ajouz, *in Intégrisme religieux et terrorisme international entre mutation normative et influence politique : cas de l'intégrisme musulman* ; Perpignan, dir. Blanc (F.-P.), 2006.

[194] V. A/RES/40/61, par. 9.

CHAPITRE 1- LE RESPECT DES DROITS DE L'HOMME : UNE NÉCESSITÉ DANS CADRE DE LA LUTTE CONTRE LE TERRORISME

181. Le droit international des droits de l'homme exige de l'État qu'il respecte, à travers ses organes, les règles pertinentes en ce domaine, mais également qu'il veille à ce que les individus se trouvant sous sa juridiction ne violent pas les droits des autres individus[195], en adoptant des mesures de prévention et de répression adéquates. De ces principes, découle une obligation de vigilance à charge des États consistant à combattre le terrorisme en tant qu'activité susceptible de porter atteinte aux droits fondamentaux des individus, en particulier le droit à la vie, à la liberté et à la sécurité et au droit de vivre à l'abri de la peur[196]. Ce lien entre protection des droits fondamentaux et lutte contre le terrorisme a été souligné dans plusieurs résolutions de l'Assemblée générale des Nations Unies (AGNU) intitulées « Droits de l'homme et terrorisme »[197]. L'Assemblée y qualifie « les actes, méthodes et pratiques du terrorisme » d'« activités qui visent l'anéantissement des droits de l'homme, des libertés fondamentales et de la démocratie », en réaffirmant que les États sont tenus de défendre et de protéger les droits de l'homme et les libertés fondamentales et l'exercice effectif de ces droits et libertés. Dans cette optique, l'Assemblée invite « les États à prendre toutes les mesures efficaces voulues, conformément aux dispositions pertinentes du droit international, y compris les normes internationales relatives aux droits de l'homme, pour empêcher, combattre et éliminer le terrorisme sous toutes ses formes et manifestations, où qu'il se produise et quels qu'en soient les auteurs ». Ainsi, l'Assemblée pose comme principe cardinal, la primauté du droit dans la recherche de réponses aux actes de terrorisme.

[195] V. art. 2 du Pacte de New York de 1966 sur les droits civils et politiques. Pareille obligation se trouve à l'article premier de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.
[196] V. résolutions de l'Assemblée générale des Nations Unies, A/52/133, du 12 décembre 1997 et A/54/164, du 17 décembre 1999.
[197] V ; notamment la résolution A/52/133 du 12 décembre 1997, la résolution A/54/164 du 17 décembre 1999 et la résolution A/56/160 du 19 décembre 2001.

182. La primauté du droit implique la défense des droits de l'homme, valeur fondamentale des Nations Unies et pilier de leur action. Loin de s'exclure mutuellement, l'efficacité de la lutte antiterroriste et la protection des droits de l'homme sont interdépendantes et complémentaires. La défense des droits de l'homme est donc l'une des conditions essentielles du succès d'une stratégie antiterroriste. Cette défense des droits de l'homme implique celle des victimes. Parce que les terroristes violent les droits les plus élémentaires de leurs victimes, et notamment le droit à la vie, une stratégie antiterroriste acceptable doit donc faire une large place aux victimes et à leurs droits. Le meilleur moyen de prendre en compte les droits des victimes consiste à les aider à se faire entendre pour réclamer la justice, la dignité et la compassion. Ainsi, le respect des droits des personnes auteurs ou soupçonnées de terrorisme (Section 1), mais également la nécessité d'une assistance aux victimes qui en subissent les conséquences (Section2) doivent être les lignes directrices d'une lutte antiterroriste conforme aux exigences de l'état de droit[198].

[198] De fait, ces deux dimensions des droits et libertés, à savoir le respect des droits des auteurs présumés et la prise en compte des droits des victimes, dans le cadre de la lutte contre les actes de terrorisme sont rappelées avec constance dans des résolutions de l'Assemblée générale, fréquemment intitulées, *Protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste* (voir notamment, résolution A/RES/63/185, du 3 mars 2009, par. 2 sur l'assistance aux victimes et à leurs familles, et par. 4 sur les obligations qui incombent à chaque État au regard des droits et libertés contenus dans le pacte international relatif aux droits civils et politique).

Section 1- Le respect des droits des personnes auteurs ou soupçonnées de terrorisme

183. Une société démocratique est une société dans laquelle les rapports humains sont régis par le droit. Telle est d'ailleurs la préoccupation générale des organisations internationales intergouvernementales, à l'instar de l'ONU, qui ne cessent de rappeler ce principe capital de toute société démocratique. Cela est d'autant plus vrai qu'en matière pénale, tous les comportements répréhensibles doivent avoir été prévus par un texte. En matière de terrorisme transnational, la communauté internationale doit mettre à contribution le droit international comme réaction à ce phénomène. La menace que fait peser le terrorisme sur la sécurité internationale ne doit pas servir de prétexte à méconnaître les droits et libertés individuels dans une procédure criminelle pour faits de terrorisme international. Il reste qu'il est difficile de concilier l'impératif de poursuite et répression du terrorisme avec la préoccupation de sauvegarde des droits de l'homme. Une approche proactive exige la définition des infractions appropriées conformément à l'un des principes qui sont à la base de l'état de droit, à savoir le principe dit de légalité criminelle[199], contenu dans l'adage :*« nullum crimen, nulla poena sine lege ».*

[199] En réalité, le terme de « textualité » siérait préférable, puisqu'il s'agit de l'exigence d'un acte à vocation général et impersonnel. De ce point de vue, un règlement ou tout autre texte juridique, pourvu qu'il soit rédigé dans des termes précis, est conforme au principe.

184. Ce principe du droit international général est un élément essentiel de la prééminence du droit. Il est d'ailleurs consacré expressément, en tant que droit auquel il ne peut être dérogé par l'article 15 du Pacte et aux dispositions des traités régionaux relatifs aux droit de l'homme[200]. Non seulement, il interdit l'application rétroactive des lois, mais il exige également que la conduite incriminée soit décrite en termes précis et dénués d'ambiguïté, que le texte d'incrimination définisse précisément les infractions punissables, en les distinguant d'un comportement qui n'est pas punissable ou est passible d'autres peines. Une définition imprécise peut également donner lieu à une interprétation large de la conduite proscrite, de la part du juge. Le principe de légalité entraîne donc inéluctablement le principe de certitude, c'est-à-dire que l'application et les conséquences de la loi peuvent être raisonnablement prévues. Respecter les droits des personnes auteurs soupçonnées d'actes de terrorisme revient ainsi à reconnaître deux des exigences démocratiques, à savoir la primauté du droit international (§1) et l'observation des règles fondamentales garantissant un procès équitable (§2).

[200] V. art. 7 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. De même aux termes de l'art. 7 (2) de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, « Nul ne peut être condamné pour une action ou une omission qui ne constituait pas, au moment où elle a eu lieu, une infraction légalement punissable. Aucune peine ne peut être infligée si elle n'a pas été prévue au moment où l'infraction a été commise. La peine est personnelle et ne peut frapper que le délinquant. ».

§1- La primauté du droit international

185. La protection et la promotion d'une valeur aussi universelle que le droit sont indispensables pour assurer un monde de justice et de stabilité, porteur de promesse. Nul programme de sécurité, nul effort de développement ne peut aboutir s'il n'est pas solidement ancré dans le respect du droit. Il y a donc une impérieuse nécessité d'intégrer dans les normes et mesures antiterroristes des dispositions relatives aux droits de l'homme et à la primauté du droit et de veiller à leur application. D'ailleurs dans la Déclaration du Millénaire, toutes les nations ont affirmé leur attachement à la primauté du droit, cadre indispensable pour promouvoir la sécurité et la prospérité de l'humanité[201]. Il convient de noter que le terrorisme est par sa nature une entrave aux droits de l'homme et à la construction de l'État de droit, et que ceux-ci ne peuvent être sacrifiés par réaction à celui-là, car ce serait une victoire pour les terroristes[202]. Par conséquent, il importe que les normes et mesures antiterroristes soient conformes aux dispositions juridiques internationales relatives à la protection des droits de l'homme (I) au respect desquelles veillent un certain nombre d'organes de contrôle (II).

I. Les dispositions juridiques internationales relatives à la protection des droits de l'homme

Les dispositions juridiques internationales relatives à la protection des droits de l'homme interdisent tout recours à la torture et aux traitements inhumains ou dégradants à l'encontre de personnes présumées auteurs ou soupçonnées de terrorisme (A) et imposent le respect du principe de non-refoulement (B).

[201] V. document final su Sommet mondial de 2005, A/RES/60/1, n° 25 (a), p. 8.
[202] Cette idée est d'ailleurs développée par l'ancien Secrétaire général des Nations Unies, K. Annan, dans son rapport intitulé,« Dans une liberté plus grande : développement, sécurité et respect des droits de l'homme pour tous », *in* A/59/2005, n° 17, p. 6. Elle fut reprise dans la stratégie antiterroriste des Nations Unies, dans la résolution A/RES/60/288, maintes fois en préambule et, surtout, à la Section IV du Plan d'action y annexé.

A. L'interdiction de la torture et des traitements inhumains ou dégradants

186. Le paragraphe 1 de l'article premier de la Convention de 1985 contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants reconnaît que sa définition de la torture ne s'étend pas à la douleur ou aux souffrances résultant uniquement des « sanctions légitimes », mais exige l'interdiction des autres souffrances aiguës inutiles[203]. Les sanctions légitimes sont celles qui sont évidemment prévues par le législateur. L'une des préoccupations en matière d'interrogatoires de terroristes détenus, est la crainte que soient utilisées des mesures excessivement coercitives, même si elles n'atteignent pas le niveau auquel elles seraient considérées comme "une douleur ou des souffrances aiguës", interdites par la Convention contre la torture. Des mesures à l'origine de la douleur ou de gêne peuvent être inévitables lors de la détention, notamment pour garantir la sécurité des gardiens ou des personnes chargées de l'interrogatoire. Inversement, si la coercition n'est pas justifiée par ce qu'exigent la détention et la sûreté, et si son but est de briser la volonté de la personne interrogée pour des informations, de telles mesures ne sont pas autorisées en vertu du paragraphe 3 g) de l'article 14 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques. Cet article prévoit en effet que toute personne a le droit « à ne pas être forcée de témoigner contre elle-même ou de s'avouer coupable ».

[203] D'ailleurs, sur cette question, la jurisprudence de la CEDH est on ne peut plus explicite ; v. notamment J.-P. Céré, « L'isolement en prison d'un terroriste ne constitue pas un traitement inhumain et dégradant, mais viole l'article 13 de la Convention européenne », note sous CEDH, 27 janvier 2005, *Ramirez Sanchez c. France* (requête no 59450/00), *Recueil Dalloz* 2005, p. 1272 ; dans le même sens, v. CEDH, 11 avril 2006, *Léger c. France*(requête n° 19324/02) où la Cour de Strasbourg a conclu qu'une détention de très longue durée n'est pas un traitement inhumain et dégradant.

187. Le principe de l'interdiction de la torture emporte des conséquences pour tout État y ayant recours[204]. En effet, les pays qui n'observent pas la protection consacrée dans les instruments universels et les normes en vigueur en matière de droits de l'homme courent le risque que d'autres États interprètent ces manquements comme des aspects de torture, des actes visant à obliger le suspect à avouer ou des violations d'autres principes à la base de tels droits et refuse l'extradition ou la fourniture d'une assistance aux fins des enquêtes ou de la collecte de preuves. Le refus d'extradition ou d'entraide peut être expressément fondé sur l'article 7 ou le paragraphe 3 g) de l'article 14 du Pacte, sur l'article 3 de la Convention contre la torture et les autres traitements ou châtiments cruels, inhumains ou dégradants ou bien les garanties d'une procédure régulière et les garanties de non-discrimination consacrées dans les conventions universelles contre le terrorisme et d'autres conventions régionales. De même, ce refus de coopérer peut revêtir la forme de retards, de tactiques dilatoires, d'obstacles de pure forme et d'autres manœuvres[205]. Quels que soient les moyens diplomatiques employés, le résultat ultime, lorsqu'un État n'est pas certain que l'état de droit soit respecté dans le pays requérant, sera un refus de coopération. Tel est d'ailleurs l'un des aspects de la définition du principe de non-refoulement.

[204] Cette interdiction de la torture implique une compétence universelle ; v. notamment J.-F. Renucci, « La CEDH consacre le principe de la compétence universelle », *in Recueil Dalloz* 2009, p. 1573 ; dans le même sens, v. Y. Mayaud, « Quelle compétence française pour des tortures commises à l'étranger ? », note sous crim. 21 janvier 2009, n° 07-88.330, Bull. crim. n° 22, *in RSC* 2009, p. 829 ; AJ pénal 2009. 184, obs. J. Lasserre Cap de ville.

[205] V. ONUDC, *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*, Service de la prévention du terrorisme, *op. cit*., n° 100, p. 49.

B. Le respect du principe de non-refoulement

188. En vertu du principe de non-refoulement, les États ne peuvent pas renvoyer un réfugié vers un pays où sa vie ou sa liberté serait menacée pour les raisons prévues par la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés. Le principe de non-refoulement et l'interdiction formelle de la torture sont des normes impératives du droit international qui s'appliquent dans toutes les situations, quelles que soient les circonstances[206]. Il s'agit d'un principe absolu, qui est défini ou consigné dans plusieurs instrument juridiques tels que la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés (article 33), la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants (article 3), la Convention internationale pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées (article 16) et bien sûr, le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (article 13)[207].Or, dans le contexte de la lutte antiterroriste, leur application a parfois été compliquée, notamment du fait des différentes approches adoptées par les États. Bien qu'il soit légitime de craindre que les terroristes profitent du statut de refugié pour se protéger ou trouver refuge, les mesures antiterroristes doivent être conformes aux obligations découlant du droit international relatif aux réfugiés, comme l'a souligné le Conseil de sécurité dans sa résolution 1456 (2003)[208].

189. Il ne peut être établi aucun lien systématique entre réfugié et terrorisme dans le cadre de la lutte antiterroriste. Un tel postulat serait à la fois injuste et préjudiciable pour les demandeurs d'asile et restreindrait indûment les droits des refugiés, en particulier en termes de traitement équitable de leur demande. En outre, une telle approche est dénuée de fondement puisque la Convention de 1951 comporte déjà des garanties à cet effet, et prévoit la possibilité d'expulser des réfugiés dans certains cas (1), qui ne doivent néanmoins pas porter atteinte au droit fondamental à l'asile (2).

[206] De fait, cette règle est rappelée dans le rapport du Secrétaire général intitulé *Défendre les droits de l'homme et les libertés fondamentales tout en luttant contre le terrorisme*, A/63/337 du 28 août 2008, n° 44 et s.
[207] Cet article traite notamment des questions liées à la procédure, en prévoyant que toute mesure d'expulsion doit se faire conformément à la loi de l'État qui expulse, et qu'en ce cas, la personne à expulser devra être en mesure de faire valoir les raisons qui militent en faveur de sa non-expulsion.
[208] V. S/RES/1456 (2003), par. 6, p. 3.

1. Les cas autorisant l'expulsion des réfugiés

190. L'alinéa f) de l'article premier de la Convention de 1951 dispose que le statut de réfugié ne sera pas accordé aux personnes dont on a des raisons sérieuses de penser qu'elles ont commis un crime contre la paix, un crime de guerre, un crime contre l'humanité, ou un crime grave de droit commun ou qu'elles se sont rendues coupables d'agissement contraires aux buts et aux principes des Nations Unies. Tout pays d'accueil agit donc conformément à ses obligations aux termes de la Convention s'il refuse d'accorder le statut de réfugié à une personne qui représente un risque pour la sécurité au sens de l'article premier, et peut expulser l'intéressé conformément à l'article 32 ; en ce cas, le pays d'accueil peut expulser une personne vers un autre pays où elle ne risque pas d'être persécutée, à condition qu'un certain nombre de garanties quant à la régularité de la procédure soient respectées.

191. L'alinéa 1er de l'article 33 s'applique parfaitement à la question de l'extradition. La seule dérogation à ce principe est qu'un réfugié ne peut pas invoquer la Convention s'il existe des raisons sérieuses de penser qu'il représente un danger pour la sécurité du pays dans lequel il se trouve ou, après avoir été reconnu coupable d'un crime grave, qu'il représente un danger pour la population de ce pays. Même si ces conditions sont remplies, les exceptions à la règle du non-refoulement sont tempérées par l'interdiction de renvoyer une personne dans un lieu où elle risque d'être torturée, ce qui constitue la raison d'être du droit fondamental à l'asile.

2. *Le droit fondamental à l'asile*

192. Les demandeurs d'asile sont protégés par les dispositions de l'alinéa 1er de l'article 33 jusqu'à ce qu'une décision finale ait été prise concernant leur statut. Une demande d'extradition n'empêche pas la personne visée de prétendre au statut de réfugié[209]. La demande d'asile doit être examinée conformément aux procédures habituelles et régulières en la matière, et ce en dépit de la demande d'extradition. Puisque ces limitations portent attente au droit fondamental à l'asile, elles doivent être interprétées de façon restrictive. Si elles sont appliquées de manière appropriée, elles constituent un système de garde-fous qui permet de protéger les droits de la personne tout en en maintenant la sécurité. Les règles déjà établies par la Convention autorisent donc les États à appliquer la résolution 1373 (2001) du Conseil de sécurité, aux termes de laquelle ils doivent empêcher tout abus du droit d'asile par des personnes soupçonnées de terrorisme[210].

193. Dans un rapport publié en 2005, le Secrétaire général des Nations Unies se pose la question de savoir s'il est nécessaire de créer un instrument international officiel et contraignant pour régir les transferts transfrontaliers de personnes en raison des risques de torture ou de mauvais traitements[211]. Le constat a été fait suivant lequel, certains accords bilatéraux en matière d'extradition, appliqués au cas par cas, ne garantissent aucunement la régularité de la procédure. De plus, il existe des moyens d'éviter les procédures d'extradition officielles, tels que l'enlèvement et la détention administrative.

[209] Sur les garanties reconnues aux immigrés, réfugiés et demandeurs d'asile, voir H. Mock, « "Guerre" contre le terrorisme et droits de l'homme – Réflexions à propos de la Fédération internationale des droits de l'homme (FIDH) intitulé "L'anti-terrorisme à l'épreuve des droits de l'homme : les clés de la compatibilité" », *RTDH*, 65/2006, p. 23.
[210] V. S/RES/1373 (2001), par. 3 (f).
[211] V. notamment, *Défendre les droits de l'homme et les libertés fondamentales tout en luttant contre le terrorisme*, Rapport du Secrétaire général des Nations Unies, A/60/374, du 22.09.2005, n° 23, p. 9.

194. Le rapport de 2005, susmentionné, rend compte des travaux d'un groupe d'experts convoqué par le Commissariat aux droits de l'homme. Dans la section du Rapport intitulé « Le principe de non-refoulement et la prévention de la torture », les experts se sont dit convaincus qu'il importait de conclure « un instrument international formel contraignant relatif au transfèrement de personnes à travers des frontières, par suite du risque de torture ou de mauvais traitements »[212]. Dans ce rapport, les experts exprimaient également l'avis que « des assurances diplomatiques [qu'une personne soupçonnée de terrorisme ne sera pas sujette à la torture] ne sont pas suffisantes et ne doivent pas entrer en ligne de compte dans le contexte de la remise d'un réfugié ». Simultanément, certains États mettent l'accent sur une approche différente de l'évaluation du risque de torture ou de mauvais traitements. Dans un communiqué de presse du 20 octobre 2005, le Cour européenne des droits de l'homme a fait savoir que dans l'affaire *Ramzi c. Pays-Bas*[213], les gouvernements de Lituanie, du Portugal, du Royaume-Uni et de la Slovaquie étaient intervenus à l'appui des Pays-Bas. Les intervenants avaient fait objection à la règle invoquée selon laquelle la seule question à prendre en considération dans une procédure d'expulsion est celle de savoir si l'intéressé court un risque de torture ou de mauvais traitements. Les intervenants ont ainsi soutenu qu'il devait également être tenu compte des risques de participation imminente à des actes de terrorisme, à la lumière du risque que l'intéressé se trouve dans une situation qui violerait de façon marginale et temporaire le seuil *minimum* à partir duquel un traitement est considéré comme dégradant en vertu de la Convention européenne des droits de l'homme (CESDH). Ainsi, la question du non-refoulement est si délicate qu'elle postule la nécessité d'une autorité de contrôle qui agirait en tant qu'entité de contrôle de l'application de la Convention de 1951, à l'instar des organes de contrôle du respect des droits de l'homme.

[212] Ce rapport intervient dans le contexte de nombreuses plaintes contre le programme des « restitutions » de la CIA. V. aussi, notamment, *Allégations de détentions secrètes et de transferts illégaux de détenus concernant des Etats membres du Conseil de l'Europe*, Rapport de la Commission des questions juridiques et des droits de l'homme de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, Doc. 10957, du 12.06.2006. Les députés de Strasbourg affirment fonder leur analyse sur les données officielles fournies par les autorités de contrôle du trafic aérien, ainsi que sur d'autres informations.

[213] V. CEDH, Troisième Section, *Ramzy c/ Pays-Bas*, requête no 25424/05, et *A. c/ Pays-Bas*, no 4900/06. V. également en ce sens, M. le professeur J.-P. Marguénaud, « Lutte contre le terrorisme international et respect des droits de l'homme relatifs », note sous CEDH, Grande Chambre, 19 février 2009, *A. et autres c.Royaume-Uni*, *in RSC*, 2009, p. 672.

II. Des organes de contrôle du respect des droits de l'homme

Les organes de contrôle du respect des droits de l'homme peuvent être divisés en organes ayant une compétence générale en matière de droits de l'homme (A) et en organes agissant en vertu d'un mandat spécial (B).

A. Les organes ayant une compétence générale

195. Les organes ayant une compétence générale en matière de droits de l'homme sont des entités des Nations Unies, dont la compétence ne se limite pas uniquement à telle ou telle mesure concernant les droits de l'homme. Ces organes n'ont pas été mis en place pour le suivi d'une quelconque convention, ou encore avec un mandat spécial relatif à la protection des droits de l'homme dans le contexte de la lutte contre le terrorisme. Ils ont vocation à protéger « tous » les droits de l'homme. Dans sa résolution 59/191, l'Assemblée générale des Nations Unies a encouragé le Conseil de sécurité et son Comité contre le terrorisme à renforcer leur coopération avec les organes compétents dans le domaine des droits de l'homme[214], en particulier le Haut Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (1), le Conseil des droits de l'homme (2)[215] et la Sous-Commission de la promotion et de la protection des droits de l'homme (3).

[214] V. A/RES/59/191, du 26.03.2004, *Protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste*.

[215] Par sa résolution 60/251, l'Assemblée générale a décidé d'instituer le Conseil des droits de l'homme, en remplacement de la Commission des droits de l'homme désormais jugée trop politique.

1. *Le Haut Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme*

196. Le mandat du Haut Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme[216] procède des articles 1, 13 et 55 de la Charte des Nations Unies, de la Déclaration et du Programme d'action de Vienne, ainsi que de la résolution 48/141 de l'Assemblée générale du 20 décembre 1993, par laquelle l'Assemblée a créé le poste du Haut Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme. Celui-ci a poursuivi l'examen de la question des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte contre le terrorisme, et a fait des recommandations générales quant aux obligations des États à cet égard. Dans son allocution prononcée à l'occasion de la journée des droits de l'homme en décembre 2005, Mme Mary Robinson se déclarait préoccupée par deux phénomènes liés qui, aujourd'hui, mettent particulièrement à mal l'interdiction générale de la torture et des traitements cruels, inhumains ou dégradants : le premier était la pratique du recours aux assurances diplomatiques[217] pour justifier le retour et le « renvoi » des suspects dans des pays où ils risquaient la torture ; le second, la détention de prisonniers dans des lieux secrets. Tout en appelant au respect total du principe de non-refoulement, elle a invité les États à assurer l'accès aux personnes détenues (dans le cadre de visites des proches), à abolir la détention secrète, à poursuivre les personnes responsables de la torture et de mauvais traitements, à proscrire l'utilisation de déclarations extorquées sous la torture, que l'interrogatoire ait eu lieu dans le pays ou à l'étranger, et à ratifier la Convention contre la torture et son Protocole facultatif[218], ainsi que les autres conventions internationales interdisant la torture[219]. Ses capacités opérationnelles sont renforcées grâces à l'activité d'un certain nombre d'organes des Nations Unies, notamment le Conseil des droits de l'homme.

---

[216] De fait, le Rapporteur spécial sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste, également membre de l'Équipe spéciales de lutte contre le terrorisme, est un organe du Haut Commissariat aux droits de l'homme.

[217] V. *supra*, I B) 2), n° 191.

[218] V. résolution A/RES/57/199 du18.12.2002. Cet instrument, adopté par l'Assemblée générale, renforce la Convention contre la torture en établissant un sous-comité international de la prévention de la torture dont les membres sont chargés de se rendre dans les lieux de détention existant sur le territoire des États parties.

[219] V. notamment, *Défendre les droits de l'homme et les libertés fondamentales tout en luttant contre le terrorisme,* Rapport du Secrétaire général, *op. cit*., n° 33, p. 13.

2. Le Conseil des Droits de l'Homme

197. Par sa résolution 60/251, l'Assemblée générale a décidé d'instituer le Conseil des droits de l'homme dont le mandat est de promouvoir le respect universel et la défense de tous les droits de l'homme et de toutes les libertés fondamentales, pour tous, sans distinction aucune et de façon juste et équitable ; d'examiner les violations des droits de l'homme, notamment lorsqu'elles sont flagrantes et systématiques, et de faire des recommandations à leur sujet ; de s'employer à ce que les activités du système des Nations Unies aux droits de l'homme soient bien coordonnées, et à ce que la question des droits de l'homme soit prise en compte systématiquement par tous les organes du systèmes des Nations Unies.

198. La création du nouveau Conseil des droits de l'homme a offert une nouvelle occasion d'intégrer les droits de l'homme dans la lutte internationale contre le terrorisme[220]. En effet, le *Rapporteur spécial sur la promotion et la protection des droits de l'homme dans la lutte contre le terrorisme*, nommé par la Commission des droits de l'homme[221] du Haut Commissariat aux droits de l'homme, est tenu d'aider le Conseil dans sa politique de défense des droits de l'homme en matière de lutte antiterroriste[222]. À sa première session, en juin 2006, le Conseil a tenu des débats sur l'application de la résolution 60/251, et a pris un certain nombre de décisions, dont l'une, qui revêt une importance particulière pour le renforcement de l'état de droit dans la lutte contre le terrorisme, a été l'adoption par le Conseil de la Convention internationale pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées. Dans sa résolution 1/1, le Conseil a recommandé que l'Assemblée générale adopte ladite convention. Le Conseil s'est également félicité de l'entrée en vigueur, le 22 juin 2006, du Protocole facultatif se rapportant à la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, que l'Assemblée générale a adopté le 18 décembre 2002 par sa résolution 57/199. En vue de mettre en œuvre la conformité des mesures antiterroristes aux impératifs des droits de l'homme, le Conseil s'appuie sur les recommandations de la Sous-Commission de la promotion et de la protection des droits de l'homme.

[220] L'aptitude de la Commission à s'acquitter de ses tâches souffrait de plus en plus de l'effritement de sa crédibilité et de la baisse de son niveau de compétence professionnelle. En particulier, des États ont cherché à se faire élire à la Commission non pas pour défendre les droits de l'homme mais pour se soustraire aux critiques, ou pour critiquer les autres. La Commission perdait donc de sa crédibilité, et la réputation du système des Nations Unies tout entier s'en trouvait ternie. V. « Le projet de Conseil des droits de l'homme », in *Dans une liberté plus grande : développement, sécurité et respect des droits de l'homme pour tous*, rapport du Secrétaire général, A/59/2005,*op. cit.*, n° 181, p. 53.

[221] De fait, le 27 mars 2006, la Commission des Droits de l'Homme a conclu sa soixante-deuxième et ultime session.

[222] V. résolution 5/1 du Conseil des droits de l'homme, en appendice I.

3. La Sous-Commission de la promotion et de la protection des droits de l'homme

199. La Sous-Commission de la protection et de la promotion des droits de l'homme est le principal organe subsidiaire de la défunte Commission des droits de l'homme, elle a été créée par la Commission des droits de l'homme lors de sa première session, en 1947, et se trouve sous l'autorité de Conseil économique et social. Avec le remplacement de la Commission par le Conseil des droits d'homme, les fonctions que la Sous-Commission exerçait pour le compte de la première le sont désormais dans l'intérêt du second. La Sous-Commission s'est penchée sur les problèmes posés par le terrorisme et les droits de l'homme, notamment par des études thématiques consacrées à des questions telles que l'administration de la justice par les juridictions militaires, les rapports entre le droit international humanitaire et celui des droits de l'homme et la promotion des droits de l'homme et la lutte contre le terrorisme. Elle a notamment demandé, lors de sa cinquante-cinquième session, par sa résolution 2003, une étude de la compatibilité des mesures antiterroristes adoptées aux niveaux national, régional et international avec les normes internationales existantes en matière de droits de l'homme[223].

200. Les recommandations du groupe de travail désigné à cet effet ont été entérinées à l'issue de la cinquante-huitième session de la Sous-Commission. La Sous-Commission a demandé au Conseil des droits de l'homme, lorsque celui-ci examinerait le système d'experts consultatifs[224], d'envisager de conduire le groupe de travail en vue d'assurer la poursuite des travaux consacrés aux principes et directives applicables à la promotion et à la protection des droits de l'homme dans la lutte contre le terrorisme[225].

[223] V. notamment rapport du Secrétaire général, A/61/353, *op. cit.*, n° 30, p. 12.
[224] De fait, c'est le Comité consultatif qui sert de « groupe de réflexion » au Conseil, lui fournissant expertise et conseil sur des questions thématiques des droits de l'homme. Le Comité consultatif (composé de 18 experts) remplace ainsi la Sous-Commission des droits de l'homme.
[225] V. rapport A/61/353, *op. cit.*, n° 32.

201. Conformément à la résolution de l'Assemblée générale 60/251 du 15 mars 2006, intitulée « Conseil des Droits de l'Homme », tous les mandats, mécanismes, fonctions et attributions de la Commission des Droits de l'Homme, incluant la Sous-Commission[226] pour la Promotion et la Protection des Droits de l'Homme, ont été transférés, depuis le 19 Juin 2006 au Conseil des Droits de l'Homme.

B. Les organes agissant en vertu d'un mandat spécifique

202. Contrairement aux précédents organes, les organes agissant en vertu d'un mandat spécifique ont une mission précise, en général contenue dans le texte de l'instrument qui les a mis en place ou institués. Il importe de noter que ces organes sont de plusieurs ordres, et n'existent pas uniquement à l'intérieur du système des Nations Unies. Il existe au plan régional des organes importants de contrôle de la compatibilité des mesures antiterroristes aux droits de l'homme et aux libertés individuelles. C'est le cas, notamment, de la Cour européenne des droits de l'homme, instituée en vue de statuer sur les violations aux droits et libertés contenues dans la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CESDH), ou de la Cour africaine de justice et des droits de l'homme, créée par le Protocole portant Statut de la Cour africaine de Justice et des Droits de l'homme. Il sied de préciser que cet instrument opère une « Fusion la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples et de la Cour de Justice de l'Union africaine »[227], par la « création d'une cour unique »[228], en abrogeant les protocoles de 1998[229] et de 2003[230].

[226]Dans sa décision 1/102 du 30 juin 2006,le Conseil des Droits de l'Homme a décidé, sous réserve de l'examen que doit entreprendre le Conseil conformément à la résolution 60/251 de l'Assemblée générale, de reconduire à titre exceptionnel, pour une année, les mandats et les détenteurs de mandats de toutes les procédures spéciales de la Commission des droits de l'homme et de la Sous-Commission. Le Conseil a, à cet effet, demandé à la Sous-Commission de continuer l'exercice de son mandat.

[227] V. chap. 1er du Protocole.

[228] V. art. 2 du Protocole. Déjà un Groupe de travail s'était réuni à cet effet, du 21 au 25 novembre 2005. Le siège de la Cour est celui de la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples, c'est-à-dire Arusha, en Tanzanie, v. art. 25 du Protocole.

[229] V. Protocole relatif à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, portant création d'une Cour africaine des droits de l'homme et des peuples, signé à Ouagadougou, au Burkina Faso, le 10 juin 1998.

[230] V. Protocole de la Cour de Justice de l'Union africaine, de Maputo, au Mozambique, des 10-12 Juillet 2003.

203. Ces deux exemples d'organes restent des instances juridictionnelles qui rendent des décisions contraignantes, cela est particulièrement vrai pour la CEDH, et non de simples avis, comme il en est des organes du système des Nations Unies qui ont cependant des pouvoirs importants, notamment le droit de visite de certaines structures étatiques. C'est ainsi notamment en ce qui concerne le Comité des droits de l'homme (1), le Comité contre la torture et le Sous Comité pour la prévention de la torture (2).

1. *Le Comité des droits de l'homme*

204. Le Comité des droits de l'homme est un organe composé d'experts indépendants qui surveille l'application du Pacte international relatif aux droits civils et politiques par les États parties. Dans la *Global war on terrorism* (guerre globale contre le terrorisme) que mènent les États-Unis d'Amérique[231], le Comité a, au cours de l'examen du document correspondant aux deuxième et troisième rapports de cet État partie, relevé un certain nombre d'éléments préoccupants, qui violent les droits des détenus, à savoir les dispositions du *Patriot Act*[232], qui étaient sans doute incompatibles avec l'article 17 du Pacte ; le recours à des méthodes d'interrogatoire qui, utilisées soit isolément soit en combinaison et/ou appliquées durant des périodes prolongées, violaient l'interdiction énoncée à l'article 7 ; les allégations de décès suspects et de torture ou de peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants de la part de leurs agents ainsi que du personnel sous contrat, dans les centres de détention de Guantánamo[233], d'Afghanistan, d'Iraq et d'autres lieux à l'étranger.

[231] V. notamment H. Gardner: *American global strategy and the "War on Terrorism"*; Aldershot, Burlington, Vt, Ashgate, 2005 ; également sur les effets désastreux de l'unilatéralisme américan sur les droits et libertés, voir T. G. Weiss, M. E. Crahan and J. Goering : *Wars on terrorism and Iraq : human rights, unilateralism, and U.S. foreign policy* ; New York, Routledge, 2004 ; sur l'impérialisme américain de l'ère Bush, voir A. Colás and R. Saull : *The war on terrorism and the American "empire" after the cold war*; London, New York, Routledge, 2006 ; sur la nécessité de cette globale contre le terrorisme, en revanche, voir N. Podhoretz : *World War IV : the long struggle against Islamofascism* ; New-York, London, Toronto, Doubleday, 2007 ; Sur le processus de préparation de la Guerre en Iraq, v. également B. Woodward: *Bush at war* ; Simon & Schuster, 2003 ; mieux, sur l'échec de l'unilatéralisme américain et la guerre globale contre le terrorisme, voir A. Lieven : *America right or wrong : An anatomy of American nationalism* ; Oxford University Press, 2004 ; d'où l'interrogation de M. P. Boniface, *Vers la quatrième guerre mondial ?* ; Paris, A. Colin, 2005.

[232] L'USA PATRIOT Act est un acronyme dont la signification est : « Unir et renforcer l'Amérique en fournissant les outils nécessaires à l'interception et à l'obstruction du terrorisme ». Ce document, qui comporte plusieurs articles anticonstitutionnels, restreint sévèrement les droits civiques et entrave les libertés individuelles, notamment par la généralisation de la surveillance (jusqu'aux listes de lectures des usagers des bibliothèques publiques et universitaires).

[233] V. notamment M. Ratner and E. Ray: *Guantánamo: What the world should know*; Moreton-in-Marsh, Arris Books, 2004 ; sur les violations des droits des détenus de la base de Guantánamo Bay, voir J. Margulies : *Guantánamo and the abuse of presidential power* ; New York, Simon & Schuster, 2006.

205. Dans ses recommandations, le Comité demande aux États-Unis de mettre fin immédiatement à toute détention secrète en fermant tous les centres de détention clandestins[234], d'accorder sans délai au Comité international de la Croix-Rouge la possibilité de communiquer avec toute personne détenue à l'occasion d'un conflit armé et de ne pas placer de détenus que dans des lieux où ils puissent bénéficier de la pleine protection de la loi. De plus, l'État partie devrait faire en sorte qu'il n'y ait d'immixtion dans la vie privée que dans les cas où elle est strictement nécessaire, et sous la protection de la loi, et que l'intéressé dispose des voies de droit appropriées[235]. Le deuxième rapport des États-Unis a par ailleurs été l'objet d'un examen par le Comité contre la torture, avec le même constat accablant.

[234] Il est d'ailleurs possible de se réjouir de la décision courageuse de la nouvelle administration des États-Unis, dont l'une des décisions les plus marquantes en politique étrangère est notamment la fermeture du centre de détention de Guantánamo Bay, v. notamment « Le cap de M. Obama » *in Le Monde diplomatique*, mars 2009 ; de même que la récente décision de l'administration Obama de traduire les cinq accusés du 11-Septembre devant un tribunal de droit commun, v. « 11-septembre : les conditions du procès à New York divise (sic) aux États-Unis », *Le point*, 13/11/2009.

[235] V. rapport A/61/353, *op. cit.*, n° 26, p. 10.

2. *Le Comité contre la torture et le Sous-comité pour la prévention de la torture*

206. Le Comité contre la torture est un organe composé d'experts indépendants, qui surveille l'application de la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants par les États parties. Le Comité dispose de trois autres mécanismes lui permettant de s'acquitter de ses fonctions de surveillance : le Comité peut, dans certaines conditions, examiner des requêtes individuelles ou des communications émanant de particuliers qui se disent victimes d'une violation des droits reconnus dans la Convention, entreprendre des enquêtes et examiner des plaintes entre États. Depuis 2002, un Sous-comité international de la prévention de la torture lui est adjoint, dont les membres sont chargés de se rendre dans les lieux de détention sur le territoire des États parties. En matière de lutte antiterroriste, en mai 2005, le Comité contre le terrorisme a adopté deux décisions de principe en matière de défense des droits de l'homme dans le cadre de la lutte antiterroriste. Pour la première fois, dans l'affaire a *Agiza c. Suède*[236], un organe international de défense des droits de l'homme s'est prononcé sur un transfèrement extrajudiciaire, à savoir la décision prise par l'État suédois d'expulser vers l'Égypte M. Agiza, ressortissant égyptien condamné par contumace pour appartenance à un groupe terroriste, la Suède ayant reçu par voie diplomatique des assurances qu'il ne serait pas soumis à la torture et qu'il bénéficierait d'un procès équitable. Le Comité a jugé qu'en l'espèce, les autorités suédoises savaient ou auraient dû savoir que M. Agiza courait un risque réel d'être torturé en Égypte en cas d'expulsion, ce qui viendrait confirmer le traitement réservé à M. Agiza en Suède avec le consentement tacite de la police suédoise, traitement qui, selon le Comité, caractérisait, à tout le moins, le traitement cruel, inhumain ou dégradant. Le Comité a estimé que, cela étant, les assurances diplomatiques ne suffisaient pas à prémunir M. Agiza contre le risque manifeste de torture, sans parler du fait qu'il n'existait aucun moyen de faire respecter ces assurances et, par suite, que l'expulsion de M. Agiza constituait une violation de l'article 3 de la Convention. Le Comité a également jugé qu'il y avait eu manquement à l'obligation procédurale de faire procéder au réexamen effectif, indépendant et impartial d'un arrêté d'expulsion, édictée par l'article 3 de la Convention. En outre, le droit de saisir le Comité, en vertu de l'article 22 de la Convention, a été violé par l'exécution immédiate de l'arrêté d'expulsion.

[236] V. *Agiza c. Suède*,24 mai 2005, Communication No. 233/2003, U.N. Doc. CAT/C/34/D/233/2003 (2005)

207. Dans la décision qu'il a adoptée le 17 mai 2005 dans l'affaire *Brada c. France*[237], le Comité a jugé qu'au vu des circonstances de l'espèce, la France avait violé les articles 3 et 22 de la Convention en expulsant M. Brada vers l'Algérie, malgré un risque réel de torture, constatation confirmée par la suite par les tribunaux nationaux, et qu'elle avait contrevenue aux mesures conservatoires contraignantes prescrites par le Comité, à l'effet qu'il soit sursis à l'expulsion en attendant qu'il se prononce définitivement. Dans ce dernier cas, il est patent de constater combien le respect des droits de la partie défenderesse, fondement d'un procès équitable, est méconnu.

§2- L'observation des règles fondamentales garantissant un procès équitable

208. Le respect des droits des personnes présumées auteurs ou soupçonnées de terrorisme comprend nécessairement l'observation des règles fondamentales garantissant un procès équitable à l'égard des auteurs présumés d'actes de terrorisme. La notion de procès équitable désigne, dans une version anglo-saxonne, le *fair* (juste) et le *fair trial* (procès juste, équitable), c'est-à-dire le « fair-play ». Ce principe est formulé dans la plupart des instruments internationaux et régionaux relatifs aux droits de l'homme. Il est formulé dans la Charte universelle des droits de l'homme[238] et se retrouve dans le Pacte international relatif aux droits civils et politiques[239]. Enfin au niveau régional, il convient de rappeler le célèbre article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme[240]. Le principe du procès équitable se retrouve dans nombre de conventions internationales contre le terrorisme. Ainsi, l'article de la Conventions de 1973 sur les agents diplomatiques prévoit que « toute personne contre laquelle une procédure est engagée en raison d'une des infractions prévues à l'article 2 jouit de la garantie d'un traitement équitable à tous les stades de la procédure ».

[237] V. *Mafhoud Brada c. France*, Communication No. 195/2002, U.N. Doc. CAT/C/34/D/195/2002 (2005)
[238] Adoptée et proclamée par l'Assemblée générale des Nations Unies le 10 décembre 1948 (art. 10).
[239] Signé à New York le 19 décembre 1966 (procès équitable: art 9 et 14, par.1)
[240] Signée à Rome sous l'égide du Conseil de l'Europe, le 3 novembre 1950. Il importe de rappeler que le Pacte ci-dessus est son équivalent au niveau international.

209. La Convention de 1980 sur les matières nucléaires contient une disposition identique à celle figurant dans la Convention de 1973, mais la Convention de 1979 sur la prise d'otages a ajouté le passage suivant : « […] y compris la jouissance de tous les droits et garanties prévus par la loi de l'État sur le territoire duquel elle se trouve ». Cette version a été suivie dans la Convention de 1988 sur la Sécurité de la navigation maritime et un passage a également été ajouté dans la Convention de 1997 sur les attentats terroristes à l'explosif : « … et aux dispositions applicables du droit international, y compris celles qui ont trait aux droits de l'homme ».

210. La Convention sur la répression du financement du terrorisme de 1999, en son article 17, indique que « toute personne […] jouit de tous les droits et bénéficie de toutes les garanties prévus par la législation de l'État sur le territoire duquel elle se trouve et les dispositions applicables du droit international y compris celles qui ont trait aux droits de l'homme ».

211. Le projet de Convention globale contre le terrorisme entend garantir un traitement équitable, conformément au droit de l'État concerné mais aussi aux normes de droit international applicables y compris l'ensemble des règles *minima* pour le traitement des détenus[241]. Ces règles doivent êtres respectées du stade de l'arrestation suivi de la garde à vue des terroristes (I) jusqu'au moment de leur détention préventive (II).

I. L'arrestation et la garde à vue

Au stade de leur arrestation, les personnes soupçonnées d'activités terroristes se voient très souvent dénier un droit à l'information et à la communication (A) de la part des autorités répressives. Ce refus, peut avoir des conséquences sur le principe procédural du délai raisonnable (B).

[241]Voir le document des Nations Unies « Questions relatives aux droits de l'homme : questions relatives aux droits de l'homme, y compris les divers moyens de mieux assurer l'exercice effectif des droits de l'homme et des libertés fondamentales — Protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste, Rapport du Secrétaire général », Assemblée générale, A/58/266, 8 août 2003, http://www.un.org/french/ga/58/documentation/list2.html.

A. Le droit à l'information et à la communication

212. Conformément aux dispositions de la Convention de Tokyo de 1963 relative aux infractions commises à bord des aéronefs, l'État dont l'intéressé a la nationalité, doit être immédiatement informé de la détention d'un délinquant présumé à des fins de poursuite ou d'extradition et l'intéressé a un droit à un traitement qui n'est pas moins favorable que celui que l'État de détention accorde à ses nationaux dans des cas analogues. Cette disposition concernant la notification est devenue la règle dans tous les instruments contre le terrorisme, bien qu'elle soit parfois rédigée en termes différents. L'article 9 de la Convention de 1999 sur le financement du terrorisme, et conformément aux dispositions classiques en la matière, prévoit (notamment dans le cadre d'une procédure d'extradition) que celui qui est l'objet d'une poursuite est en droit de communiquer sans retard avec le représentant qualifié de son État ou, s'il s'agit d'une personne apatride, avec un représentant de l'État sur le territoire duquel il a sa résidence habituelle[242], en recevoir la visite[243], être informé de ses droits[244] et communiquer avec le Comité international de la Croix-Rouge (CICR)[245]. Le projet de Convention globale sur le terrorisme prévoit que l'inculpé a le droit de communiquer avec un représentant de l'État dont il a la nationalité et d'en recevoir la visite. Il a aussi le droit d'être informé de ses droits, dont celui d'avoir un avocat.

[242] V. art. 9 par. 3, a.
[243] *Ibidem*, par. 3, b.
[244] *Ibidem*, par. 3, c.
[245] V. ONUDC, *Guide pour l'incorporation législative et la mise en œuvre des instruments universels contre le terrorisme, op. cit.*, par. 413, p. 78.

213. Pour ce qui est du droit à l'assistance d'un défenseur, le Comité des droits de l'homme s'est inquiété des mesures de lutte contre le terrorisme qui empêchent le détenu d'avoir accès à un conseil immédiatement après son arrestation. La nécessité d'une mesure prévoyant un délai, qui doit rester bref, pour un tel accès, peut se justifier mais doit rester en conformité avec les obligations imposées par les articles 9 et 14 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques. Les dispositions énoncées 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 que ces lois et règlements doivent permettre la pleine réalisation des fins pour lesquelles ils sont énoncés dans les instruments universels pertinents. Quelle que soit la mesure prise par les autorités répressives à l'encontre d'une personne soupçonnée d'un acte terroriste, elle doit l'être conformément au principe procédural du délai raisonnable.

B. Le principe procédural du délai raisonnable

214. Dans une procédure pénale, le principe du délai raisonnable ou de célérité judiciaire postule qu'une personne arrêtée ou détenue (pour activités terroristes) doit être aussitôt traduite devant un juge[246]. Cela signifie que la garde à vue doit être d'une durée raisonnable et son terme doit être fixé par la loi. Par conséquent, toute personne arrêtée ou détenue pour activités terroristes doit pouvoir contester la légalité de son arrestation ou de sa garde à vue devant un tribunal. Ce principe est protégé à la fois au niveau international (1) et au niveau régional (2).

[246] V. notamment Conseil de l'Europe, *Les droits de l'homme et la lutte contre le terrorisme : Lignes directrices du Conseil de l'Europe*, Direction générale des droits de l'homme, Mars 2005, ligne n° VII.

1. *La protection internationale du principe du délai raisonnable*

215. La protection internationale du principe du délai raisonnable est assurée par les conventions internationales relatives au terrorisme. Ainsi par exemple, la Convention de 1999 sur la répression du financement du terrorisme aux termes de laquelle l'État partie sur le territoire duquel de trouve l'auteur présumé de l'infraction est tenu, s'il entend exercer des poursuites, se soumettre l'affaire sans retard excessif à ses autorités compétentes[247]. En vérité, le droit pour un individu d'être jugé dans un délai raisonnable est garanti par le Pacte de New York de 1966 sur les droits civils et politiques[248]. Des dispositions équivalentes sont prévues dans des instruments régionaux relatifs aux droits de l'homme.

2. *La protection régionale du principe du délai raisonnable*

216. Au plan régional, la protection du principe du délai raisonnable est accordée par les articles 5 (3) et 6 (1) de la Convention européenne des droits de l'homme. En ce sens, l'article 5 a pour but la protection de l'individu contre une privation arbitraire de liberté car une prolongation déraisonnable de sa détention constituerait une sanction anticipée et donc une méconnaissance du principe de la présomption d'innocence. La CEDH chargée de son application a posé des limites liées à l'arrestation et à la détention de personnes suspectées de terrorisme. La Cour admet que prémunir la collectivité contre le terrorisme est un but légitime, mais que ceci ne saurait justifier toute mesure. Par exemple, la lutte contre le terrorisme peut justifier l'augmentation de la durée de garde à vue, mais ne saurait autoriser qu'il n'y ait pas du tout de contrôle judiciaire de cette garde à vue, ou qu'il n'y ait pas de contrôle judiciaire suffisamment rapide[249].

[247] V. art. 10, par. 1.
[248] V. art. 14, paragraphe 3, *c.*
[249] V. *Brogan et autres c/ Royaume-Uni*, 29 novembre 1988, série A, nº 145-B, par. 61.

217. Différemment, l'article 6 selon lequel « toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue […] dans un délai raisonnable », a pour but de protéger les personnes intéressées au procès pénal, c'est-à-dire les accusés mais aussi les parties civiles, des lenteurs excessives de la justice. La CEDH a été amenée depuis quelques années à statuer sur le point de ce délai raisonnable. Ce fut notamment le cas à l'occasion de l'affaire *Kemmache*, où la France fut condamnée pour ne pas avoir respecté les prescriptions de l'article 6, paragraphe 1[250]. En matière te terrorisme, comme dans tout autre domaine pénal, il est donc une règle à respecter : la détention provisoire des accusés.

II. La détention provisoire

218. La question de la détention provisoire(ou préventive selon les pays)[251]a suscité diverses inquiétudes dans le contexte de la lutte contre le terrorisme, y compris la supervision judiciaire de ce type de privation de liberté, le droit de ne pas être soumis à la torture, le droit d'être informé rapidement des motifs de l'arrestation et de l'existence de chefs d'accusation quelconques et le caractère illégal de toute détention préventive prolongée. Les exigences d'une société démocratique commandent qu'une personne privée de liberté pour activités terroristes puisse être traitée avec le respect de la dignité inhérente à la personne humaine (A) même si ces restrictions de liberté sont liées aux impératifs de la lutte contre le terrorisme (B).

[250]CEDH, 19 février 1991, série A, n° 218. Dans cet arrêt, la Cour a souligné que « le caractère raisonnable de la durée de la procédure s'apprécie suivant les circonstances de la cause et eu égard aux critères consacrés par la jurisprudence de la Cour, en particulier la complexité de l'affaire, le comportement du requérant et celui des autorités compétentes ». À l'examen de ce critère, il semble que la complexité des affaires de terrorisme doit permettre aux autorités judiciaires de disposer de délais plus longs que de coutume afin de régler le litige. Cette impression est toutefois à nuancer au vue de la jurisprudence *Tomasic. France* posée par la Cour européenne, affaire *Tomasi*, CEDH, 27 août 1992, chambre, série A, n° 241-A. En effet, un individu, arrêté du fait des soupçons qui pèsent contre lui d'avoir commis un assassinat et une tentative d'assassinat relevant de la catégorie des actes de terrorisme a été placé en garde à vue puis inculpé et soumis à une mesure de détention provisoire. Au cours de sa détention provisoire, qui a duré cinq ans et sept mois, il a formulé vingt-trois demandes de mise en liberté. Toutes ces demandes ont été rejetées par les juridictions d'instruction — séparément ou simultanément — qui ont avancé quatre motifs principaux. Ceux-ci tiennent à la gravité des faits, à la préservation de l'ordre public, aux risques de pression sur les témoins et de collusion entre co-accusés et enfin au danger de fuite. Pour la Cour européenne des droits de l'homme, certains de ces motifs de rejet sont pertinents et suffisants. Toutefois, ils perdent ces caractères au fil du temps. Dès lors, elle conclut à la violation de l'article 5, paragraphe 3 par la France.

[251] De fait, le terme détention préventive se rencontre plus souvent dans les conventions internationales.

A. Le respect de la dignité inhérente à la personne humaine

219. La Convention de 1999 sur la répression du financement du terrorisme indique que toute personne placée en détention préventive se voit garantir un traitement équitable et, en particulier, jouit de tous droits et bénéficie de toutes les garanties prévues par la législation de l'État sur le territoire duquel elle se trouve et les dispositions du droit international, y compris celles qui ont trait aux droits de l'homme[252]. Il importe de noter que la Convention contre la criminalité transnationale organisée (CTO) contient des dispositions plus complètes que les instruments universels de lutte contre le terrorisme, en matière de droits de la personne poursuivie et donc du traitement équitable. C'est l'objet du paragraphe 13 de l'article 16[253]. D'ailleurs, le Comité des droits de l'homme, chargé de veiller au respect du Pacte, a déclaré que cette détention ne devait pas être arbitraire, devait être fondée sur des motifs et conforme à des procédures prévues par la loi, que l'intéressé devait être informé des raisons de l'arrestation et qu'un tribunal devait pouvoir statuer sur la légalité de la détention et qu'il devait être possible d'obtenir réparation en cas de manquement[254].

220. Le respect de la dignité est également garanti par des conventions régionales comme la Convention européenne des droits de l'homme. Il convient notamment de rappeler que la pratique de l'isolement sensoriel total a été condamnée par la CEDH comme étant en violation de l'article 3 de la CESDH[255]. Il va sans dire que d'après la jurisprudence de la Cour, la nature du crime n'est pas pertinente : « La Cour est parfaitement consciente des énormes difficultés que rencontrent à notre époque les États pour protéger leur population de la violence terroriste. Cependant, même en tenant compte de ces facteurs, la Convention prohibe en termes absolus la torture ou les peines ou traitements inhumains ou dégradants, quels que soient les agissements de la victime. »[256]. Tout au plus, la Cour admet des restrictions de libertés liées aux impératifs de lutte contre le terrorisme.

---

[252] V. art. 17.

[253] V. art 16, par. 13 CTO : « Toute personne faisant l'objet de poursuites en raison de l'une quelconque des infractions auxquelles le présent article s'applique se voit garantir un traitement équitable à tous les stades de la procédure, y compris la jouissance de tous les droits et de toutes les garanties prévus par le droit interne de l'État Partie sur le territoire duquel elle se trouve.

[254] V. ONUDC, *Guide pour l'incorporation législative et la mise en œuvre des instruments universels contre le terrorisme*, V.05-85509, n° 422, p. 79.

[255] V. *Irlande c/ Royaume-Uni*, 18 janvier 1978, notamment par. 165-168.

[256] V. Chahal c/ Royaume-Uni, 15 novembre 1996, par. 79; voir dans le même sens V. c/ Royaume-Uni, 16 décembre1999, par. 69.

B. Les restrictions de libertés liées aux impératifs de la lutte contre le terrorisme

221. Les impératifs de la lutte contre le terrorisme peuvent exiger que le traitement d'une personne privée de liberté pour activités terroristes fasse l'objet de restrictions plus importantes que celles touchant d'autres détenus, en ce qui concerne notamment la réglementation des communications et la surveillance de la correspondance, y compris entre l'avocat et son client. La jurisprudence de la CEDH, en matière de communication entre l'avocat et son client, comporte de nombreuses irrecevabilités dans lesquelles, la Cour rappelle la possibilité pour l'État, dans des circonstances exceptionnelles, d'intercepter la correspondance entre un avocat et son client condamné pour actes terroristes. Il est par conséquent possible de prendre des mesures dérogeant au droit commun[257].

[257] V. *Erdem c/ Allemagne*, 5 juillet 2001, par. 65-69. V. aussi *Lüdi c/ Suisse*, 15 juin 1992, Série A 235-B[150].

222. En outre, le placement des personnes privées de liberté pour activités terroristes dans des quartiers spécialement sécurisés, ou la dispersion de ces personnes à l'intérieur du même établissement pénitentiaire ou dans différents établissements pénitentiaires – à condition qu'il y ait rapport de proportionnalité entre le but poursuivi et la mesure prise – sont autant de mesures qui peuvent être commandées par l'impératif de la lutte contre le terrorisme. L'ancienne Commission européenne des Droits de l'Homme a précisé que « *It must be recalled that the Convention does not grant prisoners the right to choose the place of detention and that the separation from their family are (sic) inevitable consequences of their detention* »[258]. Ce qui revient à dire qu'il n'y a aucun droit reconnu par la Convention aux détenus de choisir leur lieu de détention, et que l'éloignement de leur famille est nécessaire et consubstantielle à leur détention. La notion de nécessité implique l'existence d'un besoin social impérieux et, en particulier la proportionnalité de l'ingérence au but légitime poursuivi. Pour déterminer si une ingérence est nécessaire dans une société démocratique, la marge d'appréciation de l'État peut être prise en considération[259]. Il convient de noter que des telles mesures peuvent être justifiées par la volonté de rendre la justice aux victimes d'actes terroristes et à leur famille.

[258]V. *Venetucci c. Italy* (Application No. 33830/96), *Decision as to the admissibility*, 2 March 1998.
[259] V, entre autres, *Sunday Times c. Royaume-Uni* (n° 2) du 26 novembre 1991, série An°217, p. 28-29, par. 50.

Section 2- La nécessité d'une assistance aux victimes d'actes terroristes et à leurs proches

223. Au cours des dernières décennies, criminologues et responsables de la politique criminelle ont accordé une attention particulière à la position de la victime dans le cadre de l'infraction pénale et à la protection de ses intérêts[260]. Ils ont souligné que l'assistance à la victime doit être une préoccupation constante de la politique criminelle au même titre que le traitement pénal du délinquant[261]. L'article premier de la décision-cadre du Conseil de l'Union européenne du 15 mars 2001 relative au statut des victimes dans le cadre de procédures pénales indique qu'aux fins de la décision-cadre on entend par victime « la personne physique qui a subi un préjudice, y compris une atteinte à son intégrité physique ou mentale, une souffrance morale ou une perte matérielle, directement causé par des actes ou des omissions qui enfreignent la législation pénale d'un État membre »[262]. Cette assistance doit donc comporter des mesures visant à réparer aussi bien la détresse que les dommages matériels de la victime. Ainsi, il est plus convenable de parler, non pas d'indemnisation des victimes uniquement, mais d'assistance, car celle-ci a un champ plus vaste que la simple indemnisation, qui a une connotation plus matérialiste, qui ne suffit pas toujours dans le cadre de formes graves de criminalité comme le terrorisme, où l'aspect psychologique est très important.

[260] V. notamment M. Lemaire : *De la menace terroriste au traitement des victimes*, *Op. cit*., note de bas de page au n° 58 ; de même, C. Damiani et C. Vaillant : *Être victime, aides et recours : agression, cambriolage, violence conjugale, terrorisme... : choisir la psychothérapie adaptée : connaître ses droits* ; Paris, Vuibert, préf. R. Cario, 2003.

[261] V. notamment, Conseil de l'Europe, *Convention européenne relative au dédommagement des victimes d'infractions violentes*, rapport explicatif, Bureau des Traités, STE n° 116.

[262] *JOCE* L 82 du 22.03.2001.

224. La multiplication, dans diverses régions du monde, des victimes, y compris des enfants, d'actes de terrorisme a déterminé la communauté internationale à affirmer sa profonde solidarité avec les victimes du terrorisme et leurs familles. Les États doivent se mobiliser afin de mettre en place un système d'assistance qui reconnaisse les droits des victimes et de leur famille et les aide autant que possible à se réintégrer dans la société et à retrouver une existence digne et productive[263]. Le respect et la défense des droits de l'homme – non seulement des personnes soupçonnées de terrorisme, mais également de celles qui en sont victimes ou en subissent les conséquences – est le dénominateur commun à tous les volets d'une stratégie antiterroriste efficace.

L'assistance aux victimes d'actes de terrorisme doit être la plus large possible, et systématisée dans un document qui tienne compte des derniers développements intervenus en matière de droit international, et de l'attention croissante portée aux victimes. Dans une société démocratique, cette assistance n'est possible que si elle repose sur des fondements juridiques (§1) qui en précisent les modalités (§2).

[263] V. *S'unir contre le terrorisme : recommandations pour une stratégie antiterroriste mondiale*, rapport du Secrétaire général des Nations Unies, A/60/825, n° 14, p. 4.

§1- Les fondements juridiques de l'assistance

225. L'idée d'une assistance des victimes par la société est elle-même consubstantielle à la construction d'un état de droit, aux exigences d'une société démocratique[264]. En effet, il incombe aux autorités étatiques la lourde responsabilité de prévenir le terrorisme. En d'autres termes, l'État a une responsabilité en matière de protection contre le terrorisme, dès lors que celui-ci constitue une violation du droit à la vie. L'article 6 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques dispose que « le droit à la vie est inhérent à la personne humaine. Ce droit doit être protégé par la loi. Nul ne peut être arbitrairement privé de la vie »[265]. De cette disposition, il est permis de déduire une obligation de protéger le droit à la vie[266], et non pas uniquement de réprimer sa violation[267]. Le terrorisme, en tant qu'infraction transnationale, constitue une menace pour la sécurité internationale, c'est d'abord au niveau international (I) puis régional (II) qu'il convient de trouver les sources d'une assistance adéquate aux victimes d'actes terroristes.

I. Les sources internationales d'assistance aux victimes

Au plus haut niveau international, les sources de l'assistance aux victimes sont principalement constituées du mécanisme créé par la Convention sur le financement du terrorisme (A) en faveur de l'indemnisation des victimes d'actes terroristes. Moins élaborées,

[264] Primitivement, les différents régimes (jurisprudentiel et législatif) d'indemnisation des victimes étaient très peu adaptés, car ils n'étaient pas efficaces à réparer certains types de dommages tels que les attentats. C'est vers la fin des années 1970 que les pouvoirs publics, notamment en France, ont instauré un système original de réparation, permettant d'indemniser les victimes d'infractions violentes et de terrorisme, en dehors de toute responsabilité civile des auteurs souvent introuvables ou insolvables ; v. L. Ibara : *La responsabilité de l'État du fait des actes de violence* ; Rennes, dir. F. Chauvin, 1995 ; v. également P. Serrand et J. Moreau (préf.) : *Les notions juridiques d'attentat, d'attroupement et de rassemblement, en droit administratif de la responsabilité* ; Paris, L.G.D.J. Droit, 1994.

[265] Le droit à la vie est consacré par l'article 2 de la CESDH.

[266] Pour une protection jurisprudentielle de l'obligation pour les États de protéger toute personne contre le terrorisme, voir *L.C.B. c. Royaume-Uni* du 9 juin 1998, Recueil des arrêts et décisions 1998-III, p. 1403, par. 36.

[267] V. notamment « Responsabilité de l'État en matière de protection contre le terrorisme » in 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, ONUDC, Service de la Prévention du terrorisme, V.06-52891—July 2006, n° 1, p. 1.

ces sources pourraient se trouver raffermies grâce au projet d'un Fonds international d'indemnisation des victimes d'actes de terrorisme et des membres de leur famille (B).

A. Le mécanisme créé par la Convention sur le financement du terrorisme

226. La Convention sur la répression du financement du terrorisme de 1999 incite les États à créer des mécanismes en vue de l'affectation des sommes provenant des confiscations d'actifs, à l'indemnisation des victimes d'infractions terroristes ou de leur famille[268]. Un mécanisme de cet ordre pourrait conduire en nombre les États parties à mettre en place, par exemple, un fonds d'indemnisation des victimes d'actes de terrorisme. Son introduction reposerait sur des mesures nationales. Des dispositions spécifiques seraient introduites dans les législations pour affecter le produit des sanctions au fonds de garantie des victimes des actes de terrorisme[269]. Signé à l'initiative de la France après les attentats de Nairobi et Dar-es-Salaam, c'est aussi à la France que cet instrument emprunte son mécanisme de garantie en faveur des victimes d'actes de terrorisme.

227. En effet, la France, par la loi du 9 septembre 1989[270], a institué un Fonds d'indemnisation des victimes du terrorisme : le Fonds de garantie, qui est un organisme public autonome, doté de la personnalité juridique[271], et qui définit à ce titre les règles d'indemnisation, répare intégralement tous les préjudices subis par les victimes, indépendamment de la procédure pénale. Il est subrogé, au plan civil, dans les droits de la victime. Le Fonds peut se faire rembourser des sommes versées, par les auteurs responsables, dans la mesure de leur solvabilité[272]. Les victimes conservent tous leurs droits au plan pénal. En ce qui concerne les bénéficiaires, ils concernent :

- pour les actes de terrorisme commis en France : toute victime ou ayant droit, quelle que soit sa nationalité ou la régularité de son séjour en France ;

[268] V. art. 8, par. 4.
[269] V. *Guide pour l'incorporation législative et la mise en œuvre des instruments universels contre le terrorisme*, ONUDC, *op. cit*., n° 432, p. 81.
[270] V. art. L. 126-1 et L. 422-1 à L. 422-6 *C. assur*.
[271] V. art. L. 422-1 al. 2 C. assur.
[272] Sur le fonctionnement de cet organisme, voir P. Casson et G. Viney (préf.) : *Les fonds de garantie : accidents de la circulation et de chasse, infractions pénales, actes de terrorisme et contamination par le VIH* ; Paris, LGDJ, « Droit des affaires », 1999.

- pour les actes commis à l'étranger : toute victime ou ayant droit de nationalité française. Les Français victimes à l'étranger bénéficient des mêmes droits que les victimes d'actes commis en France[273].

228. Contrairement au modèle français qui a fortement inspiré les rédacteurs de la Convention de 1999, il n'existe aucun mécanisme de subrogation, qui permettra à l'organisme de se retourner, par une sorte d'action récursoire, contre les auteurs de l'infraction à l'origine du dommage. Ce qui est tout à fait compréhensible, car en matière de terrorisme, les auteurs de l'acte n'en sont presque pas souvent ses « cerveaux ». Pour pallier cet inconvénient, la convention prévoit que les fonds confisqués dans le cadre de la lutte contre le financement du terrorisme soient dévolus à l'État qui pourra ainsi les affecter à l'indemnisation des victimes d'infractions liées au terrorisme ou à leur famille. Enfin, le procédé de l'indemnisation pourrait devenir plus pratique dans l'utilisation avec l'aboutissement du projet d'un Fonds international d'indemnisation des victimes d'actes de terrorisme.

[273] V. art. L. 126-1 al. 1 C. assur.

B. Le projet d'un Fonds international d'indemnisation des victimes d'actes terroristes

229. Dans sa résolution 1566 (2004) du 8 octobre 2004, portant Création d'un groupe de travail chargé d'examiner les mesures à prendre contre les individus, groupes et entités autres que ceux visés dans la liste Al-Qaïda et les Taliban[274], le Conseil de sécurité « Demande […] au groupe de travail […] d'étudier la possibilité de créer un fonds international d'indemnisation des victimes d'actes de terrorisme et des membres de leur famille qui pourrait être financé par des contributions volontaires, et dont les ressources proviendraient en partie des avoirs confisqués aux organisations terroristes, à leurs membres et commanditaires, et de lui soumettre ses recommandations »[275]. Ce projet a d'ores et déjà reçu un écho favorable. Plusieurs associations de victimes, notamment S.O.S. Attentat ont en effet plaidé pour la création d'un fonds international d'indemnisation des victimes du terrorisme financé par la solidarité citoyenne internationale[276].

L'aboutissement d'un tel projet témoignerait une fois encore de la mobilisation internationale contre le terrorisme et, surtout, de la spécificité de celui-ci. En effet, ce serait une première au niveau mondial. D'autant que pareils organismes existent déjà, mais uniquement au niveau régional.

II. Les mécanismes régionaux d'assistance aux victimes

Le cadre juridique européen d'assistance aux victimes de la criminalité est beaucoup plus élaboré. C'est le Conseil de l'Europe qui a jeté les bases d'une assistance à grande échelle (A). Ses mécanismes inspireront par la suite nombre d'instruments juridiques communautaires en matière d'assistance aux victimes d'infractions violentes (B).

[274] V. S/RES/1566.
[275] *Ibidem*. Par.10.
[276] V. http://www.sos-attentats.org/association-actions.asp?lan_id=fr.

A. Le cadre juridique du Conseil de l'Europe en matière d'assistance aux victimes

230. Le dispositif juridique du Conseil en matière d'assistance aux victimes d'infractions violentes est composé de deux textes principaux : la Convention européenne relative au dédommagement des victimes d'infractions violentes[277] (1) ainsi que par la Convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme[278] (2).

1. La Convention européenne relative au dédommagement des victimes d'infractions violentes

231. La Convention européenne relative au dédommagement des victimes d'infractions violentes, élaborée au sein du Conseil de l'Europe par un Comité d'experts gouvernementaux sous l'autorité du Comité européen pour les problèmes criminels, a été ouverte à la signature des États membres du Conseil de l'Europe, le 24 novembre 1983. Le but du Conseil de réaliser une union plus étroite entre ses membres implique notamment l'harmonisation des législations et l'adoption de politiques communes au sein des États membres. Dans ce cadre, le Comité européen pour les problèmes criminels œuvre, dès sa création, à la promotion d'une politique criminelle commune de prévention du crime et de traitement des délinquants.

[277] V. Conseil de l'Europe, Bureau des traités, STE n° 116.
[278] *Op. cit.*, STE n° 196.

232. Cette politique exige une prise en considération équilibrée de tous les éléments qui interviennent dans l'acte criminel. Les études victimologiques menées dans divers pays au cours des dernières décennies ont mis en évidence l'interaction qui peut exister entre auteur et victime lors de la commission de l'infraction pénale. En même temps, elles ont illustré la détresse psychologique et matérielle de la victime, consécutive à l'infraction, ainsi que les difficultés que rencontre souvent la victime pour faire valoir ses droits. Ces considérations mènent à la conclusion que si une attention particulière doit être accordée au traitement et à la réinsertion sociale du délinquant, une importance égale doit être accordée à la victime et notamment à la protection de ses intérêts. Dans cette perspective, il est nécessaire d'assurer l'indemnisation de la victime non seulement pour atténuer, dans la mesure du possible, le dommage et les souffrances par elle subis, mais aussi pour apaiser le conflit social produit par l'infraction et faciliter l'application d'une politique criminelle rationnelle et efficace. Les auteurs de la résolution (77) 27 à l'origine de cette Convention se prévalent des principes d'équité et de solidarité comme base du dédommagement[279]. Cette convention inspire beaucoup les dispositions de la Convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme.

[279] V. notamment, par. g) du préambule des *Lignes directrices du Conseil sur les droits de l'homme et la lutte contre le terrorisme*, *op. cit*.

2. *La Convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme*

233. La Convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme a été adoptée par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe lors de sa 925e réunion. La convention a été ouverte à la signature des États membres ayant participé à son élaboration, de la Communauté européenne et des États non membres ayant participé à son élaboration, le 16 mai 2005, à l'occasion du 3e Sommet des chefs d'État et de gouvernement du Conseil de l'Europe. La Convention comprend une disposition relative à la protection et à l'indemnisation des victimes du terrorisme, et une disposition soulignant que les droits de l'homme qui doivent être respectés sont non seulement les droits des personnes accusées ou condamnées du chef d'infractions terroristes, mais aussi les droits de toute personne victime ou susceptible d'être victime de ces infractions[280].

234. En matière d'assistance aux victimes, la Convention s'appuie principalement sur l'article 13. Celui-ci tient compte des dernières évolutions en matière de droit international et de l'attention croissante portée aux victimes du terrorisme, dont témoignent par exemple, au niveau régional, la Convention européenne relative au dédommagement des victimes d'infractions[281], les Lignes directrices du Conseil de l'Europe sur les droits de l'homme et la lutte contre le terrorisme[282] et les Lignes directrices supplémentaires sur la protection des victimes du terrorisme[283], et au niveau international les résolutions du Conseil de sécurité de l'ONU, notamment la résolution 1566 (2004), et la Convention internationale pour la répression du financement du terrorisme[284]. Ces dispositions vont par ailleurs inspirer nombre d'instruments juridiques communautaires. En effet, dans le contexte de la lutte contre le terrorisme, l'Union européenne va faire œuvre législatrice en matière d'assistance aux victimes.

[280] V. notamment art. 12.
[281] *Op. cit.*, art. 2.
[282] *Op. cit.*, ligne directrice n° XVII
[283] V. principe n° 1.
[284] V. art. 8 par. 4.

B. Les instruments juridiques communautaires d'assistance aux victimes de la criminalité

235. Par une série d'actes, l'Union européenne va s'engager dans un processus de prévention de la victimisation, notamment grâce à la communication du 29 mai 1999 sur « les victimes de la criminalité dans l'Union européenne – réflexion sur les normes à prendre »[285]. Le but de cette communication est de protéger les droits d'accès à la justice d'un citoyen européen qui serait victime de la criminalité dans un autre État membre que celui de résidence.

236. Mieux, dans un souci d'indemnisation des victimes de la criminalité, le Conseil de l'Union européenne a adopté la directive du 29 avril 2004[286]. Son objectif est d'instaurer un système de coopération visant à faciliter aux victimes de la criminalité l'accès à l'indemnisation dans les situations transfrontalières. Ce système fonctionne sur la base du régime en vigueur dans les États membres pour l'indemnisation des victimes de la criminalité intentionnelle violente commise sur leurs territoires respectifs. Cette directive corrige les carences de la décision-cadre du 15 mars 2001, qui, certes, contient des dispositions sur l'indemnisation par l'auteur du délit, mais ne traite pas de l'indemnisation des victimes de la criminalité.

[285] Com(1999) 349 final – non publié au *JOCE*.
[286] *JOUEL* 261 du 6.8.2004.

237. Le dispositif juridique de l'Union européenne s'est considérablement enrichi grâce à la création d'un *Nouveau Fonds de Solidarité de l'Union Européenne*. Celui-ci fait suite à une proposition de règlement du Parlement et du Conseil, du 6 avril 2005, instituant le Fonds de solidarité de l'Union européenne (FSUE)[287]. Il s'agit d'un instrument financier de solidarité qui permet à l'Union européenne d'assister les États membres et les pays négociant leur adhésion en cas de situation de catastrophes majeures. En se fondant sur le modèle actuel du FSUE, la Commission propose un nouveau règlement au champ d'intervention plus vaste et au fonctionnement amélioré. Des modifications sont notamment nécessaires face à l'accentuation de certaines menaces telles que les actes de terrorisme, les épidémies et les catastrophes naturelles. En somme, c'est dans cet éventail d'instruments internationaux et régionaux qu'il convient de trouver les modalités de l'assistance aux victimes d'actes de terrorisme.

§2- Les modalités de l'assistance aux victimes d'actes de terrorisme

238. Nombre d'instruments juridiques qui sous-tendent l'assistance aux victimes d'infractions terroristes insistent sur la qualité de la victime. En effet, cette assistance doit être échue à toute personne physique qui a subi un préjudice, y compris une atteinte à son intégrité physique ou mentale, une souffrance morale ou une perte matérielle, directement causée par un acte de terrorisme. D'après un avis du Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, au Comité d'Expert de lutte contre le terrorisme du Conseil (CODEXTER), la protection accordée aux victimes devrait couvrir de nombreux autres aspects, tels que l'assistance d'urgence et à long terme, l'accès effectif à la justice – notamment l'accès aux procédures pénales –, l'accès à l'information et à la protection de leur vie privée et familiale, de leurs dignité et sécurité, notamment lorsqu'elles coopèrent avec la justice[288].

[287] Com(2005) 108 final – non publié au *JOUE*.
[288] V. *Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention du terrorisme*, *Op. cit.*, « rapport explicatif », n° 156.

239. Le plan d'action de l'Union européenne[289] sur l'espace de liberté, de sécurité et de justice de 1998 prévoit une analyse comparative des régimes d'indemnisation des victimes et l'adoption éventuelle de mesures au niveau européen dans les cinq ans. La Commission considère que les droits de la victime recouvrent également d'autres facettes. De plus en plus de personnes (ressortissants communautaires et de pays tiers résidant dans l'Union) voyagent, vivent ou étudient dans un autre État membre et sont donc exposées à des actes criminels perpétrés dans un autre pays que le leur. Les modalités de l'assistance s'analysent donc au regard des conditions requises pour en bénéficier (I), ainsi qu'aux formes que revêt cette assistance (II).

I. Les conditions de l'assistance

Les conditions de l'assistance tiennent à la qualité du bénéficiaire (A). Cette assistance est due à toute victime indépendamment du résultat de la procédure (B).

[289] *JOCEC* 19 du 23.01.1999.

A. Les conditions tenant à la qualité du bénéficiaire

240. L'assistance en matière de terrorisme doit viser à répondre aux besoins et aux préoccupations des victimes, en identifiant les moyens à mettre en œuvre pour leur venir en aide et protéger leurs droits fondamentaux en excluant tout arbitraire et tout traitement discriminatoire ou raciste. Au sens des lignes Directrices du Conseil de l'Europe, « les États devraient faire bénéficier des prestations et des mesures [d'assistance] toutes les personnes qui ont subi, du fait d'un acte terroriste, une atteinte directe à leur intégrité physique ou psychique ainsi que, dans des circonstances appropriées, leur famille proche. Ces personnes sont considérées comme victime au sens des […] Lignes directrices. »[290]. Ainsi, l'indemnisation devrait être facilement accessible aux victimes, quelle que soit leur nationalité. À cette fin, l'État sur le territoire duquel l'acte terroriste a eu lieu devrait mettre en place un mécanisme permettant d'aboutir à une indemnisation juste et appropriée, à la suite d'une procédure simple et dans un délai raisonnable[291]. Les conditions tenant à la qualité du bénéficiaire admettent le principe de territorialité de l'infraction (1), et par conséquent l'extension de l'assistance aux étrangers (2).

[290]*Op. cit*., Ligne directrice n° I. Il convient de remarquer que cette disposition s'inspire de la Déclaration des principes fondamentaux de justice relatifs aux victimes de la criminalité et aux victimes d'abus de pouvoir, Adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies dans sa résolution 40/34 du 29 novembre 1985.
[291]*Ibidem*, Ligne directrice n° VII.

1. *Le principe de territorialité de l'infraction*

241. Le principe de territorialité de l'infraction sous-entend qu'un dédommagement sera accordé par l'État sur le territoire duquel l'infraction a été commise. Une telle prescription découle de l'interdiction de discriminer, et se trouve dans la plupart des instruments traitant du dédommagement[292]. Au cas où les éléments constitutifs d'une infraction ont été commis dans plusieurs pays, le dédommagement doit être accordé par l'État où la victime et ses ayants droit ont leur résidence permanente, à condition que l'infraction ait été en partie commise sur le territoire de cet État. En ce qui concerne le principe de nationalité, il est rarement prévu dans les instruments internationaux, relativement au dédommagement par un État de ses propres ressortissants victimes d'infractions violentes à l'étranger. Toutefois, rien n'empêche un État d'admettre le principe de la nationalité. Ainsi, en France, les dispositions du *Code des assurances* relatives au Fonds de garantie prévoient cette éventualité[293]. Il serait d'ailleurs difficile de concevoir qu'un État n'assiste pas ses propres nationaux, alors qu'il n'y a aucune objection à ce qu'un État étende son aide aux étrangers vivant sur son territoire.

2. *L'extension de l'assistance aux étrangers victimes d'infractions violentes*

242. L'extension de l'assistance aux étrangers victimes d'infractions violentes paraît s'imposer, en raison notamment de la manifestation de solidarité et d'équité que traduit la contribution de l'État à l'indemnisation de la victime. Cet élan de solidarité doit s'étendre, sous certaines conditions, à d'autres personnes se trouvant sur le territoire de cet État. De plus, les étrangers contribuent souvent au développement économique et social du pays (cas des travailleurs migrants) ; par conséquent, ils doivent jouir des mêmes avantages que les nationaux.

[292] V. notamment art. 3 Conv. Européenne relative au dédommagement des victimes d'infractions violentes, *op. cit.*
[293] V. art L. 126-1 al. 1 *C. assur*,

243. En ce qui concerne la catégorie d'étrangers susceptibles d'être indemnisés, la Convention du Conseil de l'Europe sur l'indemnisation fait entrer dans son champ d'application « les ressortissant des États parties à la Convention »[294]. Une telle disposition oblige les autres régions du monde à se doter des instruments de même nature, étant donné que la menace terroriste est planétaire. De plus, cette disposition procède directement du principe de réciprocité. D'autant qu'elle inclut par ailleurs dans son champ d'application, les « ressortissants de tous les États membres du Conseil de l'Europe qui résident en permanence dans l'État sur le territoire duquel l'infraction a été commise. »[295]. Cette dernière disposition, qui fait abstraction du principe de réciprocité, vise à protéger en premier lieu les travailleurs migrants, souvent économiquement faibles, qui contribuent pourtant à l'essor économique du pays d'accueil. Il serait injuste que les travailleurs migrants soient pénalisés du seul fait que l'État dont ils sont ressortissants n'a pas encore pu ratifier la Convention. Toujours est-il que l'indemnisation est due à toute victime d'infraction indépendamment du résultat de la procédure criminelle.

[294] V. art. 3.

[295] *Ibidem*. Mieux, la jurisprudence de la CJCE permet de ne pas exclure un ressortissant européen de l'indemnisation au motif de la nationalité étrangère (v. Mme B. Aubert, « Du bien-fondé du recours en interprétation préjudicielle », Chronique du droit de la Communauté et de l'Union européennes, *RSC* 2009, n° 16 s., p. 454).

B. L'indifférence du résultat de la procédure

244. L'indifférence du résultat de la procédure postule que l'octroi de prestation et mesures au titre de l'assistance aux victimes ou à leur proche ne doit pas dépendre de l'identification, de la poursuite ou de la déclaration de culpabilité de l'auteur de l'acte terroriste[296]. Il importe de noter que souvent, l'indemnisation de la victime se heurte au fait que l'auteur, soit ne dispose pas de ressources financières nécessaires, soit n'a pas pu être identifié ou poursuivi. Le paragraphe 2 de la Déclaration des principes fondamentaux de justice relatifs aux victimes de la criminalité et aux victimes d'abus de pouvoir adopté le 29 novembre par l'Assemblée générale des Nations Unies indique qu' « Une personne peut être considérée comme une "victime", dans le cadre de la présente Déclaration, que l'auteur soit ou non identifié, arrêté, poursuivi ou déclaré coupable et quels que soient ses liens de parenté avec la victime »[297]. Conscients de ce fait, la plupart des États membres de l'Union européenne ont déjà établi des régimes d'indemnisation publique[298]. Mais ces régimes ont révélé d'importantes disparités ou étaient même inexistants dans certains États Membres. Ces disparités ont créé de grands écarts sous l'angle d'une couverture complète de tous les citoyens de l'Union et du montant de l'indemnité.

245. De plus, en matière d'enquête et de poursuite, une place importance doit être accordée aux victimes indépendamment du fait qu'elles aient porté plainte officiellement. Ce droit à la justice est une des formes d'assistance auxquelles ont droit les victimes.

II. Les formes d'assistance

L'assistance dont bénéficient les victimes d'actes de terrorisme prend la forme d'une assistance extrajudiciaire (A) et d'une assistance judiciaire (B).

[296] V. notamment *Lignes directrices du conseil de l'Europe*, *op. cit*., Ligne directrice n° 1 par 2.
[297] V. A/RES/40/34, *op. cit*.
[298] V. notamment *Fonds de garantie* pour la France.

A. L'assistance extrajudiciaire

246. Dans le souci de pourvoir une meilleure assistance aux victimes, les États doivent veiller à instaurer des mécanismes, qui garantissent une indemnisation juste et appropriée des victimes. Un système de coopération entre les États doit être mis en place pour faciliter aux victimes étrangères l'accès à l'indemnisation. Un tel système existe déjà au sein de l'Union européenne grâce à la directive 2004/80/CE du Conseil du 29 avril 2004 relative à l'indemnisation des victimes de la criminalité[299]. Celle-ci instaure un système de coopération visant à faciliter aux victimes de la criminalité l'accès à l'indemnisation dans les situations transfrontalières ; ce système fonctionnera sur la base des régimes en vigueur dans les États membres pour l'indemnisation des victimes de la criminalité intentionnelle violente commise sur leurs territoires respectifs. Il faut donc qu'un mécanisme d'indemnisation soit en place dans tous les États membres. Afin d'être la plus large possible, cette assistance extrajudiciaire doit se faire aussi bien sous la forme d'une assistance médico-sociale (1) que sous une forme matérielle (2).

[299] *JOUEL* 261 du 6.8.2004, *op. cit.*

1. Une assistance médico-sociale

247. Afin de couvrir les besoins immédiats des victimes d'actes terroristes, les États devraient assurer une assistance d'urgence appropriée et gratuite, notamment médicale, psychologique, sociale; ils devraient également faciliter aux victimes, à leur demande, l'accès à une assistance spirituelle. Concrètement, les actions éligibles sont une assistance médicale immédiate et les mesures de protection contre les risques sanitaires, notamment par l'examen des victimes par des médecins compétents, la fourniture de médicaments, de matériel médical et de vaccins. Toutes ces mesures visent à contrecarrer des maladies dont la durée d'incubation peut prendre plusieurs années, mais aussi des maladies chroniques dont ne seraient pas encore guéries certaines victimes faute de soins. Cette assistance doit s'étendre à une prise en charge psychologique et sociale aux victimes directes d'actes de terrorisme et à leur famille. Pareilles mesures sont envisagées dans le *Fonds de solidarité de l'Union européenne*[300], qui, du reste, envisage une assistance matérielle.

[300] V. *Fonds de solidarité de l'Union européenne*, com(2005) 108 final, *op. cit.*

2. *Une assistance matérielle*

248. L'article 4 de la Convention européenne relative aux victimes d'infractions violentes mentionne, en tant que conditions minimales, certains éléments du préjudice qui doivent faire l'objet d'un dédommagement adéquat, lorsque leur existence est démontrée dans un cas particulier. Il s'agit notamment de la perte de revenus, par exemple la perte de gains d'une personne immobilisée en raison de sa lésion ; les frais médicaux résultant d'un traitement médical ambulatoire et des frais pharmaceutiques, ou les soins dentaires ; les frais d'hospitalisation ; les frais funéraires ; et dans le cas des personnes à charge (enfants, conjoint, etc.), la perte des aliments. D'autres facteurs peuvent également être pris en considération, selon le droit interne, et notamment le *pretium doloris*, la diminution de l'espérance de vie, ou encore l'augmentation des charges pour cause d'invalidité consécutive à l'infraction. Le dédommagement sera calculé par l'État qui y procède, d'après les barèmes en vigueur de la sécurité sociale ou des assurances privées ou de la pratique en droit civil. Ce calcul peut être effectué dans le cadre d'une procédure judiciaire.

B. L'assistance judiciaire

249. Il importe de faire quelques observations relativement à la protection des témoins, pour ce qui est de l'assistance judiciaire. En effet, aucune mesure spécifique n'est prévue dans les instruments universels contre le terrorisme s'agissant de la protection des témoins. Pour autant, dans la lutte antiterroriste, faciliter les témoignages et les dépositions revêt une importance particulière. Ces éléments du procès pénal peuvent aider tant dans la prévention que dans la répression de ce fléau. Il sied, en effet, d'empêcher les auteurs d'actes de terrorisme de porter atteinte à l'intégrité du processus de justice pénale et de tenter de se soustraire à l'action des services de prévention et de répression.

250. À ce sujet, le projet de Convention globale contre le terrorisme prévoit des dispositions particulières quant aux témoins ou collaborateurs de justice inculpés ou condamnés[301]. Il serait certainement utile de légiférer dans le sens d'une protection des témoins en général[302]. En effet, la Convention contre la criminalité transnationale organisée encourage, à ce propos, les États parties à incorporer ce type de dispositions dans leur droit interne. Tel est l'objet de l'article 24 de la Convention, d'après lequel les États sont tenus de prendre des mesures appropriées pour protéger les témoins contre des actes éventuels de représailles ou d'intimidation. Il s'agit également et naturellement de faire bénéficier les victimes d'une protection similaire, qui nécessite l'établissement des règles de procédure et de preuve intégrant un droit d'accès effectif au droit et à la justice (1), ainsi qu'un droit d'information (2).

[301] V. ONUDC, *Guide pour l'incorporation législative et la mise en œuvre des instruments universels contre le terrorisme, op. cit.*, n° 429 et 482.

[302] V. en ce sens, Conseil de l'Europe, Recommandation Rec(2005)9du Comité des Ministres aux Etats membres relative à la protection des témoins et des collaborateurs de justice, adoptée par le Comité des Ministres le 20 avril 2005,lors de leur 924e réunion des Délégués des Ministres. Cette protection consiste en de programmes et mesures de protection dont le « but principal [est] de sauvegarder la vie et d'assurer la sécurité personnelle des témoins ou collaborateurs de justice et de leurs proches, de façon notamment à leur fournir une protection physique et un soutien psychologique, social et financier appropriés » (par. 22).

1. *Un droit d'accès au droit et à la justice aux victimes d'actes de terrorisme*

251. Le droit des victimes d'actes terroristes de saisir la justice peut se manifester de plusieurs manières. Différentes modalités sont envisagées dans les Lignes directrices du Conseil de l'Europe sur la protection des victimes d'actes de terrorisme. Il est notamment demandé aux États d'ouvrir une enquête officielle effective lorsqu'un acte terroriste a causé des victimes[303]. Dans ce cadre, une place spécifique doit être accordée aux victimes indépendamment du fait qu'elles aient porté plainte officiellement. À l'issue de l'enquête, lorsqu'il est décidé de ne pas poursuivre en justice l'auteur présumé d'un acte terroriste, les États devraient autoriser les victimes à demander de faire réexaminer cette décision par une autorité compétente[304]. Mieux, les États devraient garantir l'accès effectif au droit et à la justice des victimes d'actes terroristes en leur assurant le droit d'accès à des tribunaux compétents pour pouvoir intenter une action civile en vue de faire valoir leurs droits, et une assistance judiciaire, si nécessaire[305]. Enfin, les États devraient garantir que la place des victimes d'actes terroristes est dûment reconnue dans les procédures pénales, grâce à l'instauration d'un droit à l'information.

2. *Un droit d'information*

252. Un système permettant aux victimes d'actes de terrorisme doit être mis en place dans chaque État. Les États ayant sur leur territoire des victimes d'actes terroristes devraient instituer des points de contact appropriés en vue de permettre aux victimes de disposer d'une information adéquate leur permettant notamment de mieux connaître leurs droits, l'existence d'organismes de soutien, les possibilités d'obtenir une assistance, des conseils pratiques et juridiques, la réparation du préjudice ou un dédommagement.

[303] V. Ligne directrice n° IV.
[304] V. Ligne directrice n° V.
[305] S'agissant notamment du droit d'être remboursé pour les frais de justice, v. décision-cadre du 15 mars 2001, *op. cit.*

253. En effet, le manque d'information peut poser un problème aux victimes, particulièrement s'agissant d'une plainte ou de l'obtention de secours supplémentaires. À ce propos, la Commission de l'Union européenne suggère d'instaurer des normes minimales pour l'accueil des victimes afin qu'elles obtiennent l'information et le cas échéant, l'assistance nécessaire. Pour ce faire, la mise sur pied d'un réseau des services d'assistance et de l'Union européenne pourrait remédier au problème de l'information.

254. Conclusion du Chapitre 1er – La prise en considération du sort des victimes d'actes de terrorisme est une des obligations que le droit pénal international et européen fait peser sur les États. Le phénomène de l'assistance aux victimes du terrorisme prouve à suffisance le caractère particulier de l'infraction terroriste. Rarement, une infraction de caractère international a suscité un intérêt aussi important de la part des organismes de défense ou de surveillance des droits de l'homme relativement aux questions liées aux droits de l'homme et aux libertés fondamentale, notamment des dangers que la lutte contre le terrorisme fait peser sur le respect de l'état de droit. Il importe de noter que, plutôt que d'édicter une batterie de dispositifs et de mesures répressives contre le terrorisme, ou d'attendre la survenance d'un attentat terroriste pour faire preuve d'humanité dans le traitement des victimes, les États gagneraient plutôt, dans leur lutte globale contre le terrorisme, à adopter une approche criminologique, notamment en s'attaquant aux facteurs générateurs du terrorisme.

CHAPITRE 2- UNE APPROCHE CRIMINOLOGIQUE : LA LUTTE CONTRE LES FACTEURS GÉNÉRATEURS DU TERRORISME

255. Adopter une approche criminologique dans la lutte contre le terrorisme revient à s'attaquer aux « causes profondes »[306] qui pourraient être à l'origine de ce fléau. La méthode criminologique consiste à considérer tout criminel comme un « dégénéré »[307] – au même titre que les fous et les prostituées – et postule que la lutte préventive contre les facteurs premiers de la dégénérescence prime sur le traitement de ses conséquences. Ainsi, l'organisation de la lutte contre les facteurs[308] qui conduisent les terroristes à opter pour la voie de cette activité criminelle, prime sur la question de la répression des terroristes.

[306] Expression empruntée à l'ancien Secrétaire général des Nations Unies, Koffi Annan, dans son rapport intitulé S'unir contre le terrorisme : recommandations pour une stratégie antiterroriste mondiale, *op. cit*., n° 8, p. 3. De fait, la non-prise en compte de ces facteurs(et des conditions requises permettant aux terroristes d'atteindre leurs résultats) est l'une des explications à l'échec de certaines politiques antiterroristes, comme l'explique M. Barthélémy Courmont *in Terrorisme et contre-terrorisme : l'incompréhension fatale* ; Paris, le Cherche Midi, « Documents », 2002 ;

[307] Même si toutes les écoles de criminologie ne se retrouvent pas dans ce terme.

[308] De fait, le Plan d'action annexé à la Stratégie antiterroriste des Nations traite de cette question dans sa première Section intitulée « Mesures visant à prévenir et combattre le terrorisme ».

256. Cette approche émane directement de l'idée positiviste[309] qui rejette toute efficacité d'une politique criminelle axée sur la répression. Les positivistes ont élaboré une théorie de politique criminelle privilégiant la défense de la société ; pour ce faire, il faut un système propre à éradiquer le danger criminel, en utilisant deux moyens de lutte. Avant d'appliquer aux criminels plusieurs types de mesures individuelles, dénommées mesures de sûreté ou de défense, par oppositions aux peines, le système positiviste consiste en des « mesures préventives de prophylaxie sociale » qualifiées de « substituts pénaux » par Ferri. C'est l'intervention avant toute infraction, à l'égard d'individus par hypothèse non déterminés. L'exemple donné par Ferri est celui d'une rue obscure où se commettent de nombreuses infractions ; le meilleur moyen d'y mettre fin est d'installer dans cette rue un éclairage violent, alors que classiques et néo-classiques auraient recours à des rondes de police, arrêtant sans doute – mais pas toujours – les malfaiteurs, mais ne supprimant pas les infractions. Pareillement, Ferri préconise la démolition des taudis, la réglementation de la vente de l'alcool, la construction d'écoles, la recherche scientifique.

En s'attaquant aux racines du terrorisme, il est possible de porter atteinte au support sur lequel s'appuient les terroristes et leurs réseaux de recrutement[310]. Ainsi, une approche criminologique vise à éliminer les conditions propices à la propagation du terrorisme[311], notamment par la lutte contre les extrémismes et la « radicalisation violente »[312], d'une part (Section 1), et par la prévention et la gestion des conflits armés, d'autre part (Section 2).

[309] Le positivisme pénal est une doctrine qui est illustrée principalement par trois Italiens. Lombroso (1836-1909), professeur de médecine légale à Turin, publie en 1876 *l'Homme criminel*. Ferri (1856-1928), professeur de droit et avocat à Rome, est l'auteur d'un ouvrage intitulé La *sociologie criminelle* (1892) et Garofalo (1852-1934), magistrat, a écrit une *Criminologie* (1885). Tous trois sont des disciples d'Auguste Comte, célèbre philosophe français, chef de file du positivisme et fondateur d'une science nouvelle, la sociologie. Les positivistes italiens dénoncent l'inefficacité de la politique criminelle de l'École néo-classique, puisque par exemple la criminalité a triplé en France entre 1826 et 1880. Ils critiquent également la conception abstraite qu'a cette école du criminel, le postulat du libre arbitre et la proportionnalité des peines. L'apport du positivisme pénal se traduit d'abord par une compréhension nouvelle du phénomène criminel et ensuite par l'élaboration de divers moyens de lutte.

[310] V. Résolution 1258 (2001) de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, *Démocraties face au terrorisme*, par. 9. Ces idées ont été reprises dans la Convention du Conseil de l'Europe de 2005 pour la prévention du terrorisme (art. 3), au titre des « mesures d'ordre préventifs » ; v. en ce sens notamment J. Pradel, G. Cortens et G. Vermeulen, *Droit pénal européen* ; Paris, Dalloz, 2009, n° 234, p. 214.

[311] V. « Mesures visant à éliminer les conditions propices à la propagation du terrorisme », *Plan d'action de la Stratégie antiterroriste des Nations Unies*, v. A/RES/60/288.

[312] La notion de radicalisation violente se retrouve dans le vocabulaire de l'Union européenne. De fait, il s'agit d'un des thèmes fréquemment retenus lors des cycles de formation organisés par l'Union européenne dans le cadre du développement des capacités des États membres contre le terrorisme, notamment lors des ateliers tenus en partenariat avec le Centre africain d'études et de recherche sur le terrorisme de l'Union africaine (CAERT-UA).

Section 1- La lutte contre les extrémismes et la radicalisation violente

257. Dans une Communication au Parlement et au Conseil, la Commission européenne définit la radicalisation comme « le phénomène par lequel certaines personnes adhérant à certains points de vue, opinions et idées peuvent être conduites à commettre des actes terroristes »[313]. Le premier point du *Plan d'action de la Stratégie antiterroriste des Nations Unies* porte sur les Mesures visant à éliminer les conditions propices à la propagation du terrorisme. Parmi les objectifs annoncés, l'Assemblée générale invite les États à « promouvoir une culture de paix, de justice et de développement humain, de tolérance ethnique, nationale et religieuse ainsi que le respect pour toutes les religions, valeurs religieuses, croyances et cultures en instituant ou en encourageant selon le cas des programmes d'éducation et de sensibilisation s'adressant à tous les secteurs de la société »[314].

258. Il importe de noter que ces objectifs sont contenus dans le rapport du Secrétaire général intitulé : *S'unir contre le terrorisme : recommandations pour une stratégie antiterroriste mondiale*[315], lequel attire également l'attention des États sur la situation économique et sociale, en réclamant une haute vigilance sur le chômage des jeunes pour qui le risque d'être chômeur est trois fois plus élevé, au niveau mondial, que pour un adulte. Continuant sur un ton inquiet, le rapport constate qu'il est difficile de faire reculer le chômage des jeunes dans certains pays, qui atteint des proportions alarmantes. Associées les unes aux autres, ces différentes formes d'exclusions peuvent créer un mélange explosif. La marginalisation, l'aliénation et le sentiment d'être une victime qui en résulte, risquent de faire progresser l'extrémisme qui, à son tour fait le lit des terroristes. C'est ici qu'interviennent les mesures de prophylaxie sociale, chères aux criminologues. L'idée est que dans leur lutte contre toutes les formes d'extrémismes et la radicalisation violente, les États doivent ériger la promotion de la culture et l'éducation (§1) en armes redoutables, et éviter que la pauvreté ne serve de prétexte aux candidats au terrorisme (§2).

---

[313] V. Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil :*le recrutement des groupes terroristes : combattre les facteurs qui contribuent à la radicalisation violente*, COM (2005) 313 final, non publié au *JOUE*.
[314] V. Plan d'action *in* résolution A/RES/288, *op. cit*., par. 3.
[315] *Op. cit*., par. 36.

§1- La lutte contre le terrorisme par la promotion de la culture et l'éducation

259. La culture et l'éducation sont des facteurs d'intégration sociale. Au sein de l'Union européenne par exemple, la lutte contre la radicalisation violente, qui s'inscrit dans le cadre du programme de La Haye[316], est devenue prioritaire depuis les attentats de Madrid et de Londres. La communication précitée est la première contribution de la Commission à l'élaboration d'une stratégie européenne à long terme visant à combattre les facteurs qui contribuent à la radicalisation et au recrutement de terroristes. Les mesures qui y sont présentées sont une combinaison de mesures douces comme les échanges interculturels de jeunes, et de mesures dures comme l'interdiction des émissions satellites incitant au terrorisme.

Toutes les actions et les recommandations figurant dans cette communication doivent être considérées comme un complément et un appui aux efforts nationaux actuels. Dans le même esprit, et en complément des mesures européennes, il sied de mentionner le rôle joué par l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO) qui, grâce à l'incitation au dialogue interculturel et interconfessionnel (I), ainsi qu'à l'institution de programmes d'éducation (II), contribue à lutter contre toutes les formes d'extrémismes et de radicalisation.

[316] Le programme de La Haye prévoit l'établissement d'une stratégie européenne à long terme en matière de lutte contre la radicalisation violente. Cette action s'inscrit dans le cadre d'une approche globale de la prévention et la lutte contre le terrorisme. Les récents attentats terroristes de Londres (juillet 2005) et de Madrid (mars 2004) ont renforcé le caractère prioritaire de la lutte contre la radicalisation violente. La communication, COM (2005) 313 final, a servi de document de base à l'élaboration de la stratégie de l'UE contre le terrorisme, adopté par le Conseil Justice et affaires intérieures de décembre 2005.

I. L'incitation au dialogue interculturel et interconfessionnel

Le dialogue interculturel et interconfessionnel vise notamment à la compréhension entre les civilisations[317] (A), et la promotion de l'intégration (B).

A. La compréhension entre les civilisations

260. En tant que membre de l'Équipe spéciale de lutte contre le terrorisme, l'UNESCO encourage le dialogue interreligieux et interconfessionnel et œuvre pour une éducation de qualité par le biais du renforcement de la coopération transfrontalière et la formation scientifique. Son programme pour une culture de la paix aide les organisations de la société civile à dénoncer les actes terroristes comme inexcusables. L'UNESCO est d'autant mieux placée pour jouer ce rôle d'instigateur au dialogue et à la compréhension entre les civilisations que le Plan d'action de la stratégie antiterroriste des Nations Unies l'y habilite expressément, dans son paragraphe 3[318]. De plus, plusieurs pays ont indiqué, dans le rapport du Comité contre le terrorisme au Conseil de sécurité sur l'application de la résolution 1624 (200)[319], qu'ils appuyaient la résolution 60/4 de l'Assemblée générale, intitulée « Programme mondial pour le dialogue entre les civilisations », ainsi que les autres initiatives prises par l'Assemblée dans ce domaine pour engager les États, de même que les organisations internationales et régionales et la société civile, à élaborer des moyens de promouvoir le dialogue et la compréhension mutuelle à tous les niveaux entre les cultures, les religions et les peuples du monde entier.

[317] De fait, la question de la compréhension des civilisations est très liée à la thématique de la violence extrémiste, v. par ex. M. Claude Liauzu, *Empire du mal contre grand satan : treize siècles de cultures de guerre entre l'islam et l'Occident* ; Paris, A. Colin, 2005 ; l'auteur y dresse un aperçu historique et mène une réflexion sur les antagonismes et les préjugés qui ont jalonné l'histoire des rapports Orient/Occident, depuis les découvertes réciproques et les heurts de civilisation de l'époque moderne, jusqu'aux guerres contemporaines.
[318] V. « Mesures visant à éliminer les conditions propices à la propagation du terrorisme », par. 3, *op. cit*.
[319] V. « Rapport du Comité contre le terrorisme au Conseil de Sécurité sur l'application de la résolution 1624 (2005) », S/2006/737, n° 31, p. 8. La résolution 1624 (2005) vise à réprimer l'incitation au terrorisme.

261. L'article 3 (3) de la Convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme invite les parties à encourager le dialogue interreligieux et transculturel, en vue de réduire les « tensions » et contribuer à prévenir les infractions terroristes. Il s'agit du premier instrument transnational antiterroriste à intégrer de manière solennelle des mesures qui peuvent aisément être qualifiées de prophylactiques. Toutefois, une grande souplesse est laissée aux parties, qui peuvent choisir dans quelle mesure et de quelle manière elles appliqueront ce paragraphe, afin de garantir la compatibilité avec leur système de gouvernement, y compris les lois et procédures applicables à ces domaines, dans le contexte donné[320]. Le mot « tensions » est utilisé au sens large et s'applique à tout facteur contribuant au terrorisme. Ainsi, ces tensions peuvent être de nature ethnique, religieuse ou autre. Elles peuvent aussi comporter des situations d'injustice à une pluralité de facteurs[321].

[320] V. rapport explicatif de la Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention du terrorisme, STCE n° 196, *op. cit*., 68.
[321] *Ibidem*, n° 69.

262. Il convient de noter que dans la conception du Conseil de l'Europe, la nécessité de lutter contre les causes du terrorisme est une démarche essentielle afin de prévenir de nouveaux actes terroristes. À cet égard, il importe de mentionner la Résolution 1258 (2001) de l'Assemblée parlementaire, *Démocratie face au terrorisme* du 26 septembre 2001, dans laquelle l'Assemblée appelle les États « à renouveler leur engagement et y apporter leur soutien financier nécessaire pour poursuivre des mesures économiques, sociales et politiques visant à garantir la démocratie, la justice, les droits de l'homme et le bien-être des tous les peuples du monde »[322]. Mieux, afin de lutter contre les causes du terrorisme, il est indispensable, selon le Conseil, de promouvoir le dialogue multiculturel et interreligieux. L'Assemblée parlementaire a consacré un nombre important de documents à cette question[323]. Le Secrétaire général du Conseil de l'Europe a lui aussi relevé l'importance du dialogue multiculturel et interreligieux dans une lutte à long terme contre le terrorisme[324]. Cette prévention à long terme du terrorisme passe par une compréhension appropriée de ses origines sociales, économiques, politiques et religieuses, ainsi qu'une meilleure intégration.

[322] V. art. 17 (viii).

[323] Recommandations 1162 (1991) du 19 septembre 1991, *Contribution de la civilisation islamique à la culture européenne*, 1202 (1993) du 2 février 1993, *Tolérance religieuse dans une société démocratique*, 1396 (1999) adoptée le 27 janvier 1999, *Religion et démocratie*, 1426 (1999) adoptée le 23 septembre 1999, *Démocraties européennes face au terrorisme* ainsi que sa Résolution 1258 (2001) du 26 septembre 2001, *Démocraties face au terrorisme*.

[324] V. «Suite du 11 septembre : Le dialogue multiculturel et interreligieux – Note du Secrétaire Général », Documents d'information SG/Inf (2001) 40 Rév. 2, 6 décembre 2001.

B. La promotion de l'intégration

263. Dans de nombreux pays, la non-intégration des minorités ou des immigrés, la discrimination ou l'exclusion fondée sur l'origine ethnique ou les croyances religieuses font naître des rancœurs qui peuvent favoriser le recrutement de terroristes, en engendrant notamment un sentiment d'aliénation et de marginalisation et une propension croissante à rechercher l'intégration sociale auprès de groupes extrémistes. Cela semble particulièrement vrai pour les jeunes, en particulier les immigrés de deuxième génération, dans certains pays développés, qui se sentent exclus et pénalisés. Les pays où règne le multiculturalisme devraient réfléchir à leurs politiques d'intégration[325]. L'exclusion fondée sur l'origine ethnique, la religion ou l'origine nationale est souvent aggravée par une exclusion politique mais aussi économique et sociale.

264. La Commission de l'Union européenne a constaté que les politiques dans le domaine de l'intégration peuvent avoir des effets positifs sur la prévention de la radicalisation violente. C'est pourquoi elle s'est engagée, dans le cadre du Programme de la Haye[326], à prendre des mesures pour promouvoir des politiques nationales plus dynamiques. Elle a formulé des propositions dans une Communication adoptée en 2005[327], proposé, dans le cadre de ses perspectives financières 2007-2013, la création d'un fonds européen pour l'intégration. La Commission entend insister sur le fait qu'il convient d'avoir une approche globale de l'intégration. Celle-ci doit comprendre non seulement un accès au marché du travail pour tous les groupes, mais aussi des mesures destinées à :

- lutter contre les discriminations. Des directives ont été adoptées à ce sujet. De plus, 20 % du budget du Fonds social européen est déjà alloué à l'amélioration de l'égalité des chances sur le marché de l'emploi pour les groupes défavorisés ;
- réduire les inégalités sociales. La Commission considère à cet égard que des politiques communautaires sont susceptibles d'être utiles, notamment celles visant le

[325] V. rapport du Secrétaire général, A/60/825, *op. cit*., n° 35, p.
[326] Adopté lors du Conseil européen des 4 et 5 novembre 2004, le programme pluriannuel de La Haye liste 10 priorités de l'Union afin de renforcer l'espace de liberté, de sécurité et de justice dans les cinq ans à venir. La lutte contre le terrorisme et les questions relatives à l'immigration font partie de ces programmes ; v. *Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen du 10 mai 2005 – «Le programme de La Haye: 10 priorités pour les cinq prochaines années. Un partenariat pour le renouveau européen dans le domaine de la liberté, de la sécurité et de la justice»*,COM(2005) 184 final – *JOUE* C 236du 24.9.2005.
[327] V. S/2006/737, *op. cit*., n° 37, p. 9.

développement de la réhabilitation des quartiers défavorisés, l'amélioration du logement, la promotion de l'accès à l'enseignement et la protection contre l'exclusion sociale.

265. Les États sont obligés d'œuvrer à la réalisation de l'objectif d'intégration parce qu'il est lui-même un gage de leur stabilité, et parce qu'il permet également de mieux prendre en compte les difficultés de ceux qui sont marginalisés et à leur ouvrir davantage de possibilités ; cela peut aussi avoir un effet très positif dans la lutte contre le terrorisme. Afin de mieux assurer cette intégration, et donc de dissuader les candidats au terrorisme d'opter pour cette voie, les États, voire les organisations internationales, devraient valoriser l'institution de programmes d'éducation.

II. L'institution de programmes d'éducation

Nombre de programmes éducatifs contribuent à combattre la radicalisation violente. Ces programmes sont adoptés sous les hospices des Nations Unies (A) ; il convient de leur adjoindre des programmes européens contre la radicalisation violente (B).

A. Le rôle des Nations Unies en faveur des programmes éducatifs

266. Les organismes des Nations Unies peuvent assumer une responsabilité de premier plan dans la conception des programmes d'éducation. Il convient de citer à cet égard l'UNESCO, qui assume un rôle de premier plan dans le domaine crucial de l'éducation et de la promotion de la tolérance, notamment par le biais du dialogue interconfessionnel et intra-confessionnel. L'UNESCO est appelée à élargir ses programmes actuels de renforcement des capacités des systèmes éducatifs afin d'y intégrer l'éducation en matière de droits de l'homme, les valeurs partagées sur le plan international, la compréhension mutuelle, la prévention des conflits et une réflexion critique sur tous les aspects des systèmes éducatifs nationaux, qui passe par l'élaboration des normes relatives aux programmes d'étude, la formation des enseignants et la sélection des manuels[328].

267. Concrètement, dans le but de promouvoir une éducation de qualité et la tolérance religieuse et culturelle, l'UNESCO fournit du matériel pédagogique et des programmes d'enseignement afin de promouvoir l'adoption de pédagogies pour tous, et d'un contenu diversifié. L'UNESCO a notamment favorisé la solidarité et le dialogue interuniversitaire grâce au réseau de 550 chaires UNESCO et au projet UNITWIN (jumelage des universités)[329], qui donne des chances à des jeunes de toutes les régions. L'UNESCO a également élaboré un code de conduite à l'attention des scientifiques afin de contribuer à décourager le recours aux travaux scientifiques à des fins terroristes.

[328] V. rapport du Secrétaire général de Nations Unies, A/60/825, *op. cit.*, n° 80, p. 18.

[329]Les chaires UNESCO sont une initiative, lancée en 1992 par la Conférence générale de l'UNESCO. Elle a pour objectifs de développer la coopération internationale en matière d'enseignement supérieur par des activités conjointes de formation et de recherche et de promouvoir la solidarité entre les universités au service du développement, (v. Commission française pour l'UNESCO, *in*http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/actions-france_830/commission-francaise-pour-unesco_3962/index.html).

268. Enfin, il convient de rappeler que l'éducation reste une priorité pour les Nations Unies. Dans les Objectifs du Millénaire pour le développement, « l'éducation primaire pour tous » est classée objectif 2. L'idée étant que d'ici à 2015, tous les enfants, garçons et filles, puissent disposer de moyens d'achever un cycle complet d'études primaires, partout dans le monde[330]. L'éducation doit faire partie des priorités nationales au niveau des investissements et des politiques. Concrètement, il importe d'assurer l'universalité de l'enseignement primaire, d'élargir l'enseignement secondaire et de développer l'enseignement supérieur. Pour que des progrès soient réalisés dans le domaine de l'éducation à tous les niveaux, les parents devraient pouvoir demander des comptes aux établissements d'enseignement, et les gouvernements, pour leur part, devraient améliorer le contenu et la qualité de l'enseignement et la façon dont il est dispensé, renforcer les capacités en termes de ressources humaines et d'infrastructures là où cela est nécessaire, mettre en place des mécanismes visant à encourager la scolarisation des enfants vulnérables, notamment en prévoyant la gratuité de l'enseignement[331]. La magnitude et l'ampleur des progrès réalisés au sein de l'Union européenne, dans un laps de temps très court, montre que d'énormes avancées pouvaient être réalisées au niveau de l'éducation, et permettre de dissuader des candidats au terrorisme d'opter pour la radicalisation violente.

B. Les programmes éducatifs européens contre la radicalisation violente

269. Différents programmes européens[332] permettent de combattre la radicalisation violente. Ces programmes s'inscrivent dans la stratégie européenne de lutte contre le terrorisme, lequel se manifeste par la violence radicale. Il s'agit principalement du « programme Jeunesse » (1), du « programme Culture 2007 » (2) et du « programme Socrates » (3).

[330] V. « Dans une liberté plus grande : développement, sécurité et droit de l'homme pour tous », rapport du Secrétaire général de l'ONU, A/59/2005, *op. cit.*, n° 28, p. 9.
[331] *Op. cit.*, 45, p. 17.
[332] L'Union européenne confirme ainsi la tendance internationale qui consiste à adopter une approche globale et multisectorielle à l'heure de lutter contre les actes de terrorisme. La stratégie antiterroriste mondiale des Nations Unies suit déjà cette démarche.

1. Le programme Jeunesse

270. Le programme jeunesse fait suite à la décision (CE) n° 1031/2000 du Parlement européen et du Conseil, du 13 avril 2000, *établissant le programme d'action communautaire « jeunesse »*[333]. Le programme Jeunesse permet une meilleure compréhension de la diversité culturelle en Europe. Il offre aux jeunes des occasions de mobilité et la possibilité de prendre une part active à la construction de l'Europe, et contribue au développement de la politique de la jeunesse, fondée sur l'éducation non formelle. Il vise à promouvoir les échanges et les rencontres-débats de jeunes, le volontariat, la participation et la citoyenneté active, ainsi que l'innovation et l'amélioration de compétences en matière de formation internationale et de coopération dans le domaine de la jeunesse.

271. Le programme Jeunesse réunit en un seul instrument plusieurs activités qui existaient dans des programmes antérieurs tels que « Jeunesse pour l'Europe » et « Service volontaire européen », pour la période 2000-2006[334]. Il s'appuie également sur les objectifs définis par la Commission dans sa Communication « Pour une Europe de la Connaissance »[335] et vise à favoriser la réalisation d'un espace éducatif européen. Ses objectifs sont notamment de soutenir la lutte pour le respect des droits de l'homme et contre le racisme et la xénophobie[336] ; soit des objectifs qui rejoignent en partie ceux visés par le programme Culture 2007.

[333] V. décision n° 1031/200/CE, *JOCE L* 117 du 18.05.2000.
[334] V. décision 1686/98/CE du Parlement européen et du Conseil, du 20 juillet 1998, *établissant le programme d'action communautaire "Service volontaire européen pour les jeunes"*, JOCE *L* 214, 31.07.1998
[335] V. Communication de la Commission, COM(97) final, du 12.11.1997: « Pour une Europe de la connaissance », non publiée au *JOCE*.
[336] V. par. 6 du préambule et art. 1 (a) de la décision n° 1031/200/CE. De même, sur la montée du racisme et de la xénophobie en Europe, par suite des attentats de Londres, voir Observatoire Européen des Phénomènes Racistes et Xénophobes, *Impact des attentats à la bombe du 7 juillets 2005 à Londres sur les communautés musulmanes dans l'UE* ; Vienne, EUMC, 2006.

2. Le programme Culture 2007

272. Le programme Culture 2007 a vu le jour à l'initiative de la décision n° 1855/2006/CE du Parlement et du Conseil, du 12 décembre 2006, *établissant le programme Culture (2007-2013)*[337]. Cette décision établit un instrument de financement et de programmation pour la coopération culturelle, pour la période allant du 1er janvier 2007 au 31 décembre 2013. Un budget de 400 millions d'euros est prévu afin de développer la coopération transnationale entre opérateurs issus des pays de l'Union européenne ou des pays tiers participant au programme. Le Programme « Culture » vise à soutenir des actions de coopération culturelle, des organismes européens actifs dans le domaine culturel ainsi que la collecte et la diffusion d'informations dans le domaine culturel. Ce nouvel instrument succède au programme-cadre Culture 2000 qui couvrait la période 2000-2006. Il est à la fois plus complet, plus ouvert et plus simple à utiliser.

273. L'objectif général du programme est, à l'instar des précédents programmes culturels, la mise en valeur d'un espace culturel commun aux Européens en vue de favoriser l'émergence d'une citoyenneté européenne[338]. À côté de cet objectif général, trois « objectifs spécifiques » sous-tendent l'action du programme Culture, à savoir promouvoir la mobilité transnationale des professionnels du secteur culturel, encourager la circulation transnationale des œuvres et des produits culturels et artistiques et, enfin, favoriser le dialogue interculturel[339]. Cette dimension interculturelle se retrouve également dans le programme éducatif Socrates.

[337] V. décision n°1855/2006/CE, *JOUE L* 372 du 27.12.2006
[338] V. art. 1er de la décision n° 1855/2006/CE.
[339] V. art. 2, *op. cit.*

3. Le programme Socrates

274. Le programme Socrates a pour but de contribuer au développement d'une éducation et d'une formation de qualité et d'un espace européen d'éducation ouvert. Ce programme en est à sa deuxième phase, grâce à la décision n° 253/2000/CE, du 24 janvier 2000, du Parlement européen et du Conseil, « établissant la deuxième phase du programme d'action communautaire en matière d'éducation "SOCRATES" »[340], qui a elle-même fait l'objet de plusieurs modifications[341]. Cette deuxième phase du programme d'action communautaire en matière d'éducation vise à promouvoir une Europe de la connaissance et à encourager une éducation tout au long de la vie, à travers l'apprentissage des langues étrangères[342], l'encouragement à la mobilité, la promotion de la coopération au niveau européen, l'ouverture aux moyens d'accès à l'éducation et une utilisation accrue des nouvelles technologies d ans le domaine de l'éducation[343]. Il est prévu que les candidats à tous ces projets peuvent être soutenus financièrement par l'Union européenne, en prenant en considération leur situation économique[344].

[340] V. décision n° 253/2000/CE, *JOUE L* 28 du 03.02.2006.
[341] V. notamment les décisions n° 451/2003/CE, *JOUE L* 69 du 13.03.2003, n° 786/2004/CE, *JOUE L* 138 du 30.04.2004 et le règlement (CE) n° 885/2004, *JOUE L* 168 du 01.05.2004.
[342] V. notamment art. 4 (e) de la décision 253/2000/CE.
[343] V.art. 2 d).
[344] V. Annexe de la décision, action 2.1 (3).

§2- La pauvreté comme prétexte aux actes terroristes

275. Dans le plan d'action de la stratégie antiterroriste mondiale, la États ont réaffirmé leur détermination à œuvrer pour la pleine réalisation, dans les meilleurs délais, des buts et objectifs de développement convenus lors des grandes conférences et réunions au sommet des Nations Unies, y compris les objectifs du Millénaire pour le développement (OMD). À cet effet, ils réaffirment leur volonté d'éliminer la pauvreté et de promouvoir une croissance économique soutenue, le développement durable et la prospérité pour tous dans le monde entier[345]. S'il est difficile de soutenir que la pauvreté est l'une des « causes » des guerres civiles, du terrorisme et de la criminalité organisée, il est néanmoins possible d'affirmer qu'elle augmente considérablement le risque d'instabilité et de violence. Réciproquement, la guerre et les exactions ne sont pas, loin s'en faut, les seules raisons qui expliquent que certains pays soient englués dans la pauvreté, mais il ne fait aucun doute qu'elles freinent le développement[346]. Un acte de terrorisme catastrophique, dirigé par exemple contre un grand centre financier, dans un pays riche, pourrait réduire les chances de développement de millions de personnes à l'autre bout de la terre, en déclenchant une grave crise économique qui ferait gagner du terrain à la pauvreté. Et les pays qui sont bien gouvernés et où les droits de l'homme sont respectés ont plus de chance d'éviter les horreurs de la guerre et de surmonter les obstacles qui entravent le développement.

Il apparaît que pour éviter que la pauvreté ne crée un climat propice à l'insécurité, et par là, aux actes de terrorisme, il est important pour les États de promouvoir un développement durable (I) tout en luttant contre la mauvaise gouvernance (II).

[345] V. « Mesures visant à éliminer les conditions propices à la propagation du terrorisme », *in Plan d'action de la Stratégie antiterroriste mondiale de l'Organisation des Nations Unies*, A/RES/60/288, *op. cit.*
[346] V. « Dans une liberté plus grande : développement, sécurité et respect des droits de l'homme pour tous », rapport du Secrétaire général de l'ONU, A/59/2005, *op. cit.*, n° 16, p. 6.

I. La promotion d'un développement durable

La promotion d'un développement durable passe par l'identification des obstacles au développement (A) afin de dégager des mesures destinées à favoriser une croissance économique soutenue (B).

A. L'identification des obstacles au développement

276. Suivant le rapport du Groupe de personnalités de haut niveau sur les menaces, les défis et le changement, intitulé « Un monde plus sûr : notre affaire à tous »[347], à en juger par les tendances actuelles, l'insécurité alimentaire va persister, voire s'aggraver dans de nombreux pays, surtout en Afrique subsaharienne. L'accroissement de la population dans les pays en développement et la consommation accrue par habitant dans les pays industrialisés entraînent une demande plus forte de ressources limitées. De plus, la perte de terres arables, la pénurie d'eau, la surpêche, la déforestation et la dégradation des écosystèmes sont autant d'obstacles à un développement durable. La population mondiale devrait passer de 6,8 milliards d'habitant actuellement, à 8,9 milliards en 2050[348], et cet accroissement se produira presque entièrement dans les pays qui sont le moins préparés à y faire face.

[347] V. « Un monde plus sûr : notre affaire à tous », A/59/565, *op. cit.*, par. 52, p. 28.
[348] Chiffres disponibles au 13.07.2009 in http://www.geopopulation.com/dossier/compteur-de-la-population-mondiale/.

277. En outre, du fait de la dégradation de l'environnement, les catastrophes naturelles sont désormais plus dévastatrices, voire plus probables. La multiplication des grandes catastrophes ces 50 dernières années en est une preuve inquiétante. Dans le rapport du Groupe de personnalités de haut niveau précité, dans la décennie avant 2004, plus de deux milliards de personnes ont été victimes de ces catastrophes, dont le coût économique a été plus lourd que celui des catastrophes des 40 années précédant ladite période[349]. Si les changements climatiques provoquent davantage d'inondations, de vagues de chaleur, de sécheresse et de tempêtes, le rythme des catastrophes risque encore de s'accélérer. Les problèmes environnementaux sont rarement pris en compte dans les stratégies de sécurité, de développement ou d'aide humanitaire. En outre, la protection de l'environnement à l'échelle mondiale manque de cohérence. Dans la plupart des cas, il n'a pas été pris en compte les changements climatiques, la déforestation et a désertification, en créant des instances de protection de l'environnement mondial. Les traités multilatéraux, régionaux et mondiaux sur l'environnement sont rendus inopérants faute pour les États parties de les appliquer comme il se doit et de les respecter[350].

[349] V. rapport précité, A/59/565, n° 53, p. 28.
[350] *Op. cit.*, n° 54.

278. Par ailleurs, les organisations internationales et les États n'appréhendent pas les problèmes de développement de façon cohérente et globale, et continuent d'envisager la lutte contre la pauvreté, les maladies infectieuses[351] et la dégradation de l'environnement de manière cloisonnée. Tel est du reste le constat dressé par le Groupe de personnalités dans le rapport précité[352]. L'action sectorielle en ordre dispersé des organisations internationales répond à celle des gouvernements : ainsi, les ministères des finances travaillent de préférence uniquement avec les institutions financières internationales, les ministères du développement avec les programmes de développement, les ministères de l'agriculture avec les programmes alimentaires, et les ministères de l'environnement avec les organismes de protection de l'environnement. Les donateurs bilatéraux ont raison d'appeler à une meilleure coordination au sein des Nations Unies mais ne sont guère disposés à faire de même[353]. Dans le but de nourrir une population mondiale qui ne cesse de croître, il importe que tous les acteurs intervenant dans le processus du développement agissent de concert, afin d'envisager des mesures destinées à favoriser une croissance économique soutenue.

[351] Notamment la pandémie de VIH/sida qui tue aujourd'hui plus de 3 millions de personnes chaque année et constitue une menace sans précédent pour le développement et la sécurité de l'humanité, v. « Document final du Sommet mondial », A/RES/60/A, *op. cit*., n° 57, p. 17.
[352] *Op. cit*., n° 55, p. 29.
[353] *Ibidem*.

B. Des mesures destinées à favoriser une croissance économique soutenue

279. Le partenariat mondial pour le développement – huitième des objectifs du Millénaire pour le développement, qui a été réaffirmé et précisé à l'occasion du Consensus de Monterrey[354] et lors du Sommet mondial pour le développement durable de Johannesburg[355] – doit devenir une réalité. Les dispositions de cette déclaration historique méritent d'être rappelées : « Chaque pays en développement est responsable au premier chef de son propre développement – ce qu'il doit faire en renforçant la gouvernance, en luttant contre la corruption, en adoptant des politiques et réalisant des investissement propres à favoriser une croissance pilotée par le secteur privé et en mobilisant pleinement les ressources nationales disponibles pour financer les stratégies nationales de développement. Les pays développés de leur côté s'engagent à faire en sorte que les pays en développement qui adoptent des stratégies de développement transparentes, crédibles et correctement chiffrées reçoivent tout le soutien dont ils ont besoin sous forme d'une aide au développement accrue, d'un système commercial plus axé sur le développement et d'un allègement de la dette élargi et renforcé ».

[354] V. Déclaration du Millénaire *in* Résolution A/55/2 ; Consensus de Monterrey issu de la Conférence internationale sur le financement du développement[*Rapport de la Conférence internationale sur le financement du développement, Monterrey (Mexique),18-22 mars 2002* (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.02.II.A.7), chap. I, résolution 1, annexe].

[355]Plan de mise en œuvre du Sommet mondial pour le développement durable [*Rapport du Sommet mondial pour le développement durable, Johannesburg (Afrique du Sud), 26 août - 4 septembre 2002* (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.03.II.A.1), chap. I, résolution 2, annexe].

280. En d'autres termes, sans des politiques économiques dynamiques et favorables à l'expansion, qui soutiennent un secteur privé sain et capable de créer des emplois, des revenus et des recettes fiscales pérennes, il n'est pas possible d'atteindre une croissance économique durable. Il faut donc investir beaucoup plus dans le capital humain et les infrastructures axées sur le développement telles que l'énergie, les transports et les télécommunications. Par ailleurs, les petites et moyennes entreprises ont besoin d'un cadre juridique et réglementaire favorable et notamment de lois commerciales efficaces qui définissent et protègent les droits en matière de contrats et de propriété, une administration publique qui empêche et combatte la corruption et un accès élargi aux capitaux financiers, notamment à la microfinance[356]. Telle est la clef de la création d'emplois corrects qui assurent un revenu mais aussi donnent un pouvoir aux populations les plus démunies, notamment les femmes et les enfants.

281. Il sied de rappeler que toutes ces questions sont présentes dans la Déclaration du Millénaire au cours de laquelle les dirigeants politiques ont manifesté leur foi dans la capacité de l'humanité à accomplir, dans les années à venir, des progrès mesurables en ce qui concerne la paix, la sécurité, le désarmement, le respect des droits de l'homme, la démocratie et la gouvernance[357].

II. La lutte contre la mauvaise gouvernance

L'objectif de bonne gouvernance est un objectif du Millénaire pour le développement qui doit être atteint grâce à la promotion de la gouvernance démocratique en matière de politique économique (A), et la prise en compte de celle-ci dans la lutte globale contre le terrorisme (B).

[356] V. rapport du Secrétaire général, A/59/2005, *op. cit.*, n° 37, p. 15.
[357] V. résolution A/55/2, *op. cit.*, section V.

A. La promotion de la gouvernance démocratique en matière de politique économique

282. Dans le Document final du Sommet mondial du 16 septembre 2005, le États membres ont considéré que la bonne gouvernance et l'État de droit aux niveaux national et international sont essentiels pour une croissance économique soutenue, un développement durable et l'élimination de la pauvreté et de la faim[358]. Ils ont solennellement décidé de promouvoir la bonne gouvernance et d'appliquer des politiques macroéconomiques rationnelles à tous les niveaux, et d'aider les pays en développement à mettre en place des politiques et investissements qui favorisent la croissance économique soutenue, encouragent les petites et moyennes entreprises, stimulent la création d'emplois et le développement du secteur privé. Concrètement, cela signifie que la bonne gouvernance est indispensable au développement durable.

283. En outre, promouvoir la bonne gouvernance suppose de faire de la lutte contre la corruption à tous les niveaux, une priorité. Toutes les mesures prises dans ce domaine, tant au niveau national qu'international, doivent être accueillies favorablement, notamment l'adoption de politiques qui privilégient l'obligation de rendre des comptes, une gestion transparente du secteur public ainsi que la responsabilité et l'obligation de rendre des comptes, qui incombent aux entreprises, dont la nécessité de restituer les fonds transférés dans le cadre d'actes de corruption, comme l'exige la Convention des Nations Unies contre la corruption[359]. À cet égard, il importe que les États qui ne l'ont pas encore fait, s'engagent dans la voix de la ratification et de l'application de ladite convention.

[358] V. « Document final du Sommet mondial », A/RES/60/1, *op. cit.*, n° 11, p. 2.
[359] V. résolution A/58/4, annexe.

284. Sur le plan international enfin, une bonne gouvernance n'en est pas moins indispensable. Pour que l'environnement économique international soit dynamique et porteur, il sied de promouvoir une bonne gestion des affaires économiques mondiales, en prêtant attention aux tendances de la finance, du commerce, des technologies et des investissements internationaux qui ont des incidences sur les perspectives de développement des pays en développement. Dans cette optique, la communauté internationale devrait prendre toutes les mesures nécessaires, notamment soutenir des réformes structurelles et macroéconomiques, le règlement global du problème de la dette extérieure et l'ouverture des marchés aux exportations des pays en développement. C'est en intégrant ces préoccupations de gouvernance démocratique aux questions économiques qu'il sera plus facile de faire reculer la pauvreté et, à travers celle-ci, de mieux lutter contre le terrorisme, qui lui est incontestablement contigu.

B. La prise en compte de la gouvernance démocratique dans la lutte antiterroriste

285. La prise en compte de la gouvernance démocratique dans la lutte antiterroriste se fait au plus haut niveau international. L'Organisation des Nations Unies joue un rôle important dans la promotion de la bonne gouvernance par le truchement de ses différents programmes. Ainsi par exemple, le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) est invité à accroître l'aide qu'il apporte en matière de bonne gouvernance pour appuyer le développement économique et social, de manière à intégrer les préoccupations liées au terrorisme, dans ses programmes de gouvernance démocratique. Le PNUD dispose d'une présence inégalée dans 166 pays ; il assume un rôle vital dans la promotion de la bonne gouvernance. Il peut intégrer certains aspects de la lutte contre le terrorisme dans ses programmes en contribuant à faire ratifier et à faire appliquer les normes internationales de lutte contre le terrorisme, en appuyant et en renforçant les capacités des systèmes de justice et de maintien de l'ordre et en mettant tout particulièrement l'accent sur le respect du droit international relatif aux droit de l'homme[360].

[360] V. rapport A/60/825, *op. cit*., n° 32, p. 7 et n° 34, p. 8.

286. Enfin, il convient de rappeler que le PNUD fait partie de l'Équipe spéciale des Nations Unies de lutte contre le terrorisme, dirigée par le Cabinet du Secrétaire général de cette organisation. Le travail au sein de ladite Équipe est organisé en groupes de travail qui sont au nombre de neuf. Le PNUD intervient, par ses actions, dans quatre de ces équipes de travail, notamment le groupe « Prévention et règlement des conflits ».

Section 2- La prévention et la gestion des conflits armés

287. Plusieurs facteurs sont à la base des conflits. Comme il a été démontré plus haut, il s'agit de la pauvreté, de la stagnation économique, de la répartition inégale des ressources, de la faiblesse des structures sociales, de l'absence de bonne gouvernance, de la discrimination systématique, de l'oppression des minorités, de l'effet déstabilisateur des flux migratoires, des antagonismes ethniques, de l'intolérance religieuse et culturelle, de l'injustice sociale et de la prolifération des armes de destruction massive et de petit calibre[361]. De nombreux terroristes sont apparus sur fond de conflits violents locaux ou régionaux ; certains de ces conflits servant, dans des régions éloignées, de cri de ralliement pour les chefs terroristes. Il est en particulier fréquent que les conflits qui perdurent se prêtent à une exploitation par les terroristes, et il ne faut donc pas les laisser s'envenimer, aussi insolubles puissent-ils paraître. De plus, les vagues d'attentats-suicides surviennent souvent dans le contexte d'une occupation étrangère ou de ce qui est perçu comme tel[362]. Le succès de l'action déployée pour régler les conflits et l'attention accordée aux problèmes qui surgissent dans le cadre d'une occupation étrangère peuvent donc contribuer, à long terme, à faire reculer le terrorisme.

[361]V. notamment Communication de la Commission européenne du 11 avril 2001, *sur la Prévention des conflits*, COM(2001) 211 final, non publiée au *JOCE*.

[362] C'est notamment le cas au sujet du problème irakien, avec la recrudescence des attentats à la bombe ; voir en ce sens, É. Balibar : L'Europe, l'Amérique, la guerre : réflexions sur la médiation européenne ; Paris, Éd. la Découverte, « Cahiers libres », 2003.

288. L'Organisation des Nations Unies (ONU) s'est saisie de la question de la prévention et du règlement des conflits armés depuis bien longtemps déjà. Le *Human Security Report 2005*[363] faisait état d'une baisse spectaculaire de 40 % des conflits armés depuis 1992, imputée pour partie au développement par l'ONU de ses activités de maintien de la paix, de prévention des conflits et de consolidation de la paix. En matière de maintien de la paix, les ressources onusiennes sont uniques au monde, mais elles nécessitent d'être renforcées continuellement. En ce qui concerne la prévention, le Département des affaires politiques et le PNUD, par exemple, ont entrepris un programme conjoint intitulé « Renforcer les capacités nationales de prévention des conflits ». Enfin, s'agissant de la consolidation de la paix, il s'agit d'un mécanisme récent, qui s'explique par la précarité des situations post-conflictuelles.

289. De telles initiatives méritent d'être saluées. Mieux, les organismes concernés devraient aider les États à mettre au point des systèmes d'alerte rapide et des indicateurs du risque de déclenchement d'un conflit violent local ou régional. Au demeurant, il importe de renforcer les capacités nationales de prévention des conflits (§1), et de veiller à ce que la paix retrouvée ne soit pas paralysée à nouveau. Pour ce faire, l'ONU qui est le gendarme de la paix doit jouer un rôle dans la consolidation de la paix (§2).

[363]V. *Human Security Report 2005: War and Peace in the 21st Century*, publié pour le Human Security Center de l'Université de Colombie britannique (Canada) par Oxford University Press (New York, 2005).

§1- Le renforcement des capacités nationales de prévention des conflits

290. Dans le préambule du Protocole relatif à la création du Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine, les États membres de cette organisation se disent résolus à renforcer leur capacité à faire face au fléau des conflits sur le continent et à assurer que l'Afrique, à travers l'Union africaine, joue un rôle de premier plan dans la restauration de la paix, de la stabilité et de la sécurité sur le continent. À cet effet, il a été créé, au sein de l'Union africaine, conformément à l'article 5 (2) de l'Acte constitutif, un Conseil de paix et de sécurité (CPS), qui est un organe de décision permanent pour la prévention, la gestion et le règlement des conflits. Le CPS constitue un système de sécurité collective et d'alerte rapide, visant à permettre une réaction rapide et efficace aux situations de conflit et de crise en Afrique[364].

291. Le CPS est par ailleurs appuyé par un certain nombre d'acteurs parmi lesquels, le Système continental d'alerte rapide (ou SCAR). C'est sur la base de celui-ci que l'Union africaine a établi son Plan d'action pour la prévention et la lutte contre le terrorisme. L'Unité « Alerte et Prévention » du Centre africain d'études et de recherche sur le terrorisme de l'Union africaine est notamment chargée de la mise en place d'un système d'alerte précoce sur la menace terroriste au plan continental. Elle est de ce fait appelée à développer des indicateurs qui pourront permettre de déceler les signes d'activités terroristes dans une zone donnée. Dès qu'il sera opérationnel, ce mécanisme sera connecté au SCAR de l'Union africaine[365]. De plus, le CPS est guidé par les principes énoncés dans l'Acte constitutif de l'Union africaine[366], la Charte des Nations Unies et la Déclaration universelle des droits de l'homme, notamment le règlement pacifique des différends. Une action efficace contre les conflits armés doit non seulement intégrer des mécanismes d'alerte précoce (I) mais elle doit également rechercher des méthodes de règlement pacifique des différends (II).

[364] V. art. 2 du Protocole.
[365] Ces renseignements, qui ne sont pas d'ordre confidentiel, ont été obtenus grâce aux recherches effectuées sur-place au sein de cet organe de l'Union africaine ayant son siège à Alger, en Algérie, lors d'un séjour de trois mois, du 12.10.2008 au 23.12.2008.
[366] V. notamment art 3 (f) de l'Acte constitutif relatif aux objectifs de l'Union africaine.

I. Les mécanismes d'alerte rapide

292. Pour contrôler les facteurs qui sont à la base de conflits et empêcher qu'ils ne débouchent sur un conflit violent, la Commission européenne mise sur une prévention à long terme, de manière à projeter la stabilité (A), ainsi que sur une prévention à court terme, visant à réagir rapidement aux conflits naissant (B).

A. Une prévention à long terme : projeter la stabilité

293. En tant que modèle d'intégration économique, l'Union européenne maintient depuis quelques années des relations privilégiées avec ses voisins, qui ont permis de maintenir un degré élevé de stabilité et de prospérité. Cette coopération régionale ne s'arrête pas cependant aux frontières de l'Union ; elle peut également servir d'exemple à d'autres enceintes telles que le Mercosur, l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA) et le Conseil de coopération du Golf (CCG) entre autres, qui bénéficient du soutien de l'Union. Cette coopération se fait autour de trois actions principales : une action commerciale (1), la création d'un environnement macro-économique (2) et le traitement des questions transversales (3).

1. Une action commerciale

294. Le commerce constitue un volet important de la coopération au développement, qui contribue à la prévention des conflits. Grâce au système de préférences généralisées (SPG), l'Union européenne facilite l'accès au marché européen à la plupart des produits en provenance des pays en voie de développement. Ce système est axé sur des préférences tarifaires à taux variables, accompagnées du renforcement des capacités administratives liées au commerce[367]. Depuis février 2001, l'initiative « tout sauf les armes » permet l'accès au marché européen de tous les produits des pays les moins avancés (PMA), à l'exception des armes. Ces produits ne sont soumis ni aux droits de douane ni à des quotas. Ces préférences peuvent être suspendues en cas de détérioration de la situation politique d'un pays.

295. Dans la conception européenne, la prévention des conflits doit être intégrée dans les programmes de coopération[368], car les conflits violents sont rarement spontanés, mais l'aboutissement d'un processus graduel de détérioration. Ainsi, la politique de développement et les programmes de coopération sont des instruments efficaces pour traiter les causes profondes des conflits. Ils mettent l'accent sur la réduction de la pauvreté.

296. Cependant, il ne suffit pas que l'Union européenne soit le plus grand fournisseur d'aide au monde, mais que son approche soit intégrée, c'est-à-dire qu'elle prenne en compte les spécificités de chaque pays tout en recherchant une stabilité durable ou structurelle, comme au Salvador et au Guatemala[369]. Un autre élément nécessaire pour une stabilité durable et la prévention des conflits est un environnement macro-économique sain.

[367] V. notamment « Le rôle de l'Union dans la promotion de l'intégration », *in* communication COM(2001) 211 final, *op. cit.*
[368] *Ibidem*.
[369] V. « Réforme du secteur de la sécurité », *in* communication COM (2001) 211 final, *op. cit.*

2. Un environnement macro-économique

297. La recherche d'un environnement macro-économique explique pourquoi la Commission européenne soutient financièrement les réformes économiques dans ce sens dans les pays dits pauvres très endettés (PPTE)[370]. Le déficit démocratique va de pair avec la potentialité des conflits. À ce titre, les pays à risque ont souvent des processus démocratiques peu avancés, où le soutien extérieur est difficile à mettre en œuvre. Pour soutenir la démocratie, l'État de droit et la société civile, l'Union mène des actions dans les domaines de la transition, des élections démocratiques, des droits civils et politiques, de la liberté d'expression et des médias, de la bonne gouvernance, du développement de la société civile et de l'égalité des genres. Une importance particulière sera accordée au soutien des processus électoraux, aux activités parlementaires et à l'administration de la justice[371].

298. Des mesures soutenant la réforme du secteur de la sécurité (police, forces armées, etc.) ainsi que des actions spécifiques en situation post-conflit sont également nécessaires. Dans le cadre de ces dernières, il sied de noter le triptyque démobilisation, désarmement et réintégration (DDR), les actions de déminage, une attention particulière aux enfants victimes des conflits armés et les actions en faveur d'un processus de réconciliation[372]. Il est à déplorer que cette dimension de la coopération européenne ne se limite qu'à des pays européens. Pour le reste, il ne reste que le traitement des questions dites transversales.

[370] V. « Environnement macro-économique », *in* communication COM (2001) 211 final, *op. cit*.
[371] V. « Soutien à la démocratie, à l'état de droit et à la société civile », *ibidem.*
[372] « Mesures spécifiques en situation post-conflit », *ibidem*. Il convient de noter que La Communauté s'est engagée dans de telles actions par exemple en Abkhatie /Ossétie du sud (Géorgie), où en accord avec les parties aux conflits, elle a pu financer des projets de réhabilitation dans plusieurs secteurs tels que les fournitures d'eau, de gaz et d'électricité, la construction d'écoles, le développement agricole, le chemin de fer.

3. Les questions transversales

299. Les questions transversales sont celles qui se rapportent notamment aux drogues, aux armes de petit calibre, à la gestion des ressources naturelles, à la dégradation de l'environnement, aux maladies transmissibles, aux mouvements migratoires massifs, au trafic d'êtres humains et aux intérêts privés dans les régions instables. La communication du 11 avril 2001 donne des exemples des initiatives menées par l'Europe pour lutter contre les effets négatifs de ces pratiques et explique l'importance de leur éradication pour la prévention des conflits[373]. Le dernier domaine, relatif au rôle des opérateurs privés dans les zones instables fait référence à leur responsabilité dans le développement socio-économique d'un pays donné, ainsi que dans le possible maintien ou l'émergence de causes structurelles de conflit. Ainsi, des principes directeurs visent à encourager le comportement responsable des entreprises. Cela inclut le respect des droits de l'homme des populations locales et la non-ingérence dans les activités politiques locales[374]. À la vérité, ce dernier principe est invoqué par les États quand ils ne veulent pas prendre part à une situation conflictuelle ou dans un conflit naissant dans lequel ces États ne trouvent par leurs intérêts, le plus souvent économiques et stratégiques.

[373] V. « Traiter de manière plus efficace les questions transversales », *in* communication, *op. cit.*
[374] V. « Rôle des opérateurs privés dans les zones instables », *ibidem.*

B. La prévention à court terme : réagir rapidement aux conflits naissants

300. En marge de la stratégie à long terme, des capacités d'alerte et d'action rapides sont nécessaires. L'aide économique d'urgence ou les observateurs électoraux sont deux des instruments classiques de l'Union, qui doivent être optimisés. L'Union dispose également d'instruments politiques et diplomatiques tels que le dialogue politique, les représentants spéciaux[375] ou l'usage des sanctions. Dans ses recommandations, la Commission propose que le dialogue soit davantage ciblé et flexible, que les représentants spéciaux soient considérés comme médiateurs de plein droit et que les sanctions politiques soient utilisées aussi à titre préventif[376]. La Commission estime également que les mécanismes civils ou militaires de gestion de crise développés dans le cadre de la politique européenne de sécurité et de défense (PESD) pourraient être utilisés dans des scénarios de pré-crise[377].

301. En outre, l'Union compte sur le « mécanisme de réaction rapide », créé à la faveur d'un règlement du Conseil du 26 février 2001[378], qui permet à la Commission d'engager plus aisément des actions dans le domaine de la gestion des conflits, grâce à un cadre juridique et financier unique. En 2006, le règlement instituant *un instrument de stabilité*[379] a abrogé le règlement de 2001. Ce règlement crée un mécanisme qui permet une action rapide dans des domaines précis afin de répondre ou d'éviter des situations de crise ou de conflit, réelles ou potentielles[380]. Le financement prend la forme d'aides non-remboursables. La Commission, avec l'aide des partenaires, est l'instrument responsable de la mise en œuvre du mécanisme, de sa coordination et de son évaluation[381].

[375] V. « Représentants spéciaux de l'UE », *ibidem*.
[376] V. « Faire usage des sanctions », *ibidem*.
[377] V. « Adapter les mécanismes de gestion de crises de l'UE », *ibidem*.
[378] V. règlement (CE) n° 381/2001 du Conseil, du 26 février 2001, *portant création d'un organisme de réaction rapide*, *JOCE L* 57 du 27.02.2001.
[379] V. règlement (CE) n° 1717/2006du Parlement et du Conseil du 15 novembre 2006 *instituant un instrument de stabilité*, *JOUE L* 327 du 24.11.2006.
[380] V. art. 1er (b) du règlement (CE) n° 1717/2006, *op. cit*.
[381] V. art. 2, par. 3.

302. En définitive, comme il est indiqué en préambule du règlement de 2006, le programme de l'Union européenne pour la prévention des conflits violents, entériné par le Conseil européen, souligne l'engagement politique de l'Union à faire de la prévention des conflits un des principaux objectifs des relations extérieures de l'UE et indique que les instruments communautaires de coopération au développement peuvent contribuer grandement à atteindre cet objectif et à faire de l'Union européenne un acteur mondial. Si l'UE a la prétention de devenir un acteur important dans la gestion des conflits, elle doit intégrer le concept onusien de règlement pacifique de différends.

II. La recherche des méthodes de règlement pacifique de différends

303. Dans le premier paragraphe de la première section du Plan d'action de la Stratégie antiterroriste mondiale, les États se sont dit déterminés à continuer à renforcer au mieux les capacités de l'Organisation des Nations Unies dans des domaines tels que la prévention des conflits, la négociation, la médiation, la conciliation, le règlement judiciaire, la primauté du droit, le maintien et la consolidation de la paix, de manière à contribuer à la prévention des conflits et à la solution pacifique des conflits qui perdurent. Les États sont convaincus que le règlement pacifique de tels conflits contribuerait au renforcement de la lutte mondiale contre le terrorisme. Plutôt que de faire l'inventaire de toutes les méthodes de résolution de différends, il importe de réfléchir sur le renforcement des capacités régionales en matière de médiation (A), et le renforcement des capacités nationales et locales en matière de prévention et de règlement des conflits (B).

A. Le renforcement des capacités régionales en matière de médiation

304. Le renforcement des capacités régionales est la conséquence de l'interdépendance qui se manifeste clairement entre les conflits au sein d'une région ou d'une sous-région donnée. À ce titre, il importe d'appréhender les conflits dans leur contexte régional ou sous-régional. Pour remédier à ces situations de crise interdépendantes, l'erreur a toujours consisté à s'attaquer aux conflits un par un, de sorte que la fin d'un conflit ouvrait la voie au règlement du suivant. Plus récemment, une approche plus audacieuse a été cependant adoptée à titre d'essai, à l'échelle sous-régionale, dans laquelle les problèmes d'une sous-région sont envisagés sous un angle plus général et de façon plus concertée, comme lors de la Conférence internationale sur la région des Grands Lacs[382]. D'autres sous-régions ou régions pourraient bénéficier de ce type d'approche globale[383].

[382] V. « Promesses de paix au sommet des Grands Lacs »,*Afrique Renouveau,* v. 21, n° 1, avril 2007, p. 18.
[383] V. « Rapport du Secrétaire général sur le développement de la médiation et le renforcement des activitésd'appui y relatives », du 8 avril 2009, S/2009/189, n° 48, p. 16.

305. Le renforcement de la capacité régionale en matière de médiation passe par une coopération avec des organisations régionales. Plusieurs formes de partenariats ont d'ailleurs été mises en place dans le cadre de l'ONU. Dans le premier cas de figure, une organisation donnée joue un rôle prépondérant et les autres assument un rôle secondaire, en tant qu'observateurs ou « amis », en apportant un appui sur le plan politique ou technique. Dans le deuxième cas, l'ONU et une organisation régionale ou sous-régionale entreprennent une médiation commune, mais un seul médiateur est nommé pour représenter les deux organisations[384]. Cette solution permet à des instances régionales et internationales de fournir un appui conjoint mais nécessite en revanche une coordination étroite entre les sièges des deux organisations afin d'éviter que d'éventuelles incompatibilités d'approche politique ou de structure administrative ne nuisent à la médiation. Dans d'autres cas enfin, la co-médiation a été employée, c'est-à-dire l'ONU et une organisation régionale ont chacune nommé leur propre médiateur, les deux médiateurs étant chargés de mener une action commune. Cette approche présente les mêmes avantages et inconvénients que la nomination d'un seul médiateur mais dépend de l'aptitude des co-médiateurs à collaborer de façon fructueuse[385]. Le Bureau des Nations Unies en Afrique australe offre à cet égard un excellent exemple de coopération entre l'ONU et une organisation sous-régionale. Depuis qu'il a été créé en 2002, les fonctionnaires de ce bureau collaborent quotidiennement avec la Communauté de développement de l'Afrique australe, assumant des fonctions différentes mais complémentaires dans diverses situations ; ce qui a permis de mener à bien plusieurs médiations. Toutefois, il sied de noter que ces partenariats de médiation ne sont pas inscrits dans un cadre institutionnel, en ce sens qu'ils restent des mécanismes purement informels, à l'instar des mécanismes nationaux et locaux.

[384] *Op. cit.*, n° 49, p. 17.
[385] *Ibidem*.

B. Le renforcement des capacités nationales et locales

306. Le Secrétaire général des Nations Unies s'est étonné, dans un rapport, que la mise en place de mécanismes nationaux et locaux destinés à atténuer les causes de friction et réduire les tensions par la médiation, la concertation et le dialogue, n'ait suscité que si peu d'intérêt, sachant que ces mécanismes pourraient permettre aux États de remédier aux tensions entre différents groupes sans avoir recours à la violence[386]. L'équipe de prévention des conflits du cadre inter-institutions et le programme commun du PNUD et du Département des affaires politiques, sur le renforcement des capacités nationales de prévention des conflits ont commencé à remédier à cet état de fait en nommant dans les bureaux du PNUD des conseillers pour les questions de paix et de développement chargés de renforcer la capacité des mécanismes nationaux et locaux[387]. La mise en place d'un système national de règlement des différends, qui se compose de conseils de la paix établis à l'échelle des pays, des régions et des districts pour jouer un rôle de médiation et empêcher les conflits locaux de s'envenimer et de s'étendre, constitue une approche prometteuse, qui dépasse d'ailleurs le cadre de la médiation pour inclure d'autres aspects d'un processus de paix. L'Union africaine a appelé tous ses membres à établir, à l'échelon communautaire et national, des institutions ou mécanismes nationaux de prévention, de gestion et de règlement des conflits, mais beaucoup reste à faire à cet égard[388].

307. Il est particulièrement important, au lendemain d'un conflit, de disposer à l'échelle locale et nationale de capacités de médiation et de dialogue, dans le cadre d'une stratégie visant à prévenir la reprise de la violence. Investir dans des mécanismes nationaux et locaux de règlement des différends permettrait d'appuyer l'action menée pour renforcer l'État de droit et les institutions chargées d'assurer la sécurité, comme cela se fait actuellement dans certaines missions de consolidation de la paix[389].

[386] V. rapport du 8 avril 2009, *op. cit.*, n° 52, p. 18.
[387] *Ibidem*.
[388] V. Mémorandum d'accord sur la sécurité, la stabilité, le développement et la coopération en Afrique, adopté par les chefs d'État et de gouvernement lors de la première Conférence panafricaine sur la sécurité, la stabilité, le développement et la coopération en Afrique, qui s'est tenue à Durban (Afrique du Sud) les 8 et 9 juillet 2002.
[389] C'est par exemple le cas des bureaux intégrés des Nations Unies au Burundi et en Sierra Leone.

§2- La consolidation de la paix

308. La consolidation de la paix s'impose lorsqu'un accord de paix a été conclu, au lendemain d'un conflit. Le constat a été fait d'après lequel près de la moitié des pays qui sortent d'un conflit civil retombent dans la violence dans les cinq ans qui suivent[390]. Il importe, après un conflit, de ramener la confiance et d'assurer la sécurité des citoyens ordinaires qui s'efforcent de reprendre le cours normal leur vie. La médiation et la mise en œuvre des accords de paix qui en sont issus donnent des chances de rompre le cycle de la violence qui sévit dans nombre de pays ravagés par la guerre. Les moyens consacrés à la mise en œuvre de paix et à la consolidation de la paix sont au nombre des meilleurs investissements propres à prévenir le retour des conflits, risque bien réel dans tout pays qui a connu la guerre civile. L'idée d'une institutionnalisation de la consolidation de la paix émane directement des travaux du Groupe de personnalités de haut niveau sur les menaces, les défis et le changement[391].

[390] V. rapport du Secrétaire général, A/60/825, *op. cit*., n° 31, p. 7.
[391] V. « Un monde plus sûr : notre affaire à tous », A/59/565, *op. cit*.

309. Dans son rapport, le Groupe a mis le doigt sur un « vide institutionnel majeur », à savoir qu'il n'existe, dans tout le système des Nations Unies, aucune entité ayant pour mission de prévenir la délinquance des États et la descente vers la guerre, ou d'aider les pays à réussir leur transition de l'état de guerre à la paix[392]. Mais le Groupe se dit ne pas être surpris qu'une telle entité n'ait pas été prévue par la Charte, car il y a relativement peu de temps que l'ONU intervient dans les conflits qui, dans une large mesure, sont internes[393]. Le rapport suggère que l'ONU joue un rôle singulier dans ce domaine, du fait de sa légitimité internationale et de l'impartialité de ses fonctionnaires, parce qu'elle est capable de faire appel à du personnel très ouvert culturellement et ayant l'expérience d'une diversité de systèmes administratifs, notamment dans le monde en développement, et en raison de l'expérience qu'elle a acquise récemment dans l'organisation des activités d'administration et d'autorité transitoires. Concrètement le rapport suggère la création d'organes de consolidation de la paix au sein du système onusien (I), et invite les États Membres à accélérer et conclure les négociations d'accords juridiquement contraignants sur le marquage et la localisation, ainsi que sur le courtage et le transfert des armes légères, aux fins d'en limiter la circulation (II).

I. Les organes chargés de la consolidation de la paix

Les organes chargés de la consolidation de la paix émergent de la suggestion du rapport du Groupe de personnalités de haut niveau précité, et approuvé par le Secrétaire général de l'ONU, où il est clairement avancé la nécessité pour les Nations Unies de se doter d'une Commission de consolidation de la paix (A) qui disposerait des différents services du Secrétariat, au moyen d'un Bureau d'appui à la consolidation de la paix (B).

[392] V. A/59/565, *op. cit*., n° 261, p. 75.
[393] *Ibidem*.

A. La Commission de consolidation de la paix

310. La Commission de Consolidation de la paix a été créée le 20 décembre 2005, simultanément par l'Assemblée générale[394] et le Conseil de sécurité[395]. Elle a vocation à donner des avis consultatifs à ces deux instances, mais aussi au Secrétaire général et aux pays sur le point de sombrer dans un conflit. La création de cette Commission avait été décidée lors du Sommet mondial des chefs d'État, en septembre 2005. Dans le document final de ce sommet, les États Membres avaient décidé d'instituer « une Commission de consolidation de la paix en tant qu'organe intergouvernemental consultatif »[396]. Elle débuta ses activités le 23 juin 2006, lors de sa première séance, avec pour objet de discussion à son premier ordre du jour, les efforts de consolidation de la paix au Burundi et en Guinée-Bissau, deux pays qui font face à de grands défis politiques et économiques suite à des années de guerre civile. Le Groupe de personnalités de haut niveau avait donné des orientations quant aux fonctions (1) et à la structure de la Commission (2).

[394] V. résolution de l'Assemblée générale, A/RES/60/180, du 20 décembre 2005.
[395] V. résolution du Conseil de sécurité, S/RES/1645 (2005), du 20 décembre 2005.
[396] V. document final, A/RES/60/1, *op. cit.*, par. 97, p. 27 ; disposition reprise au par. 1 commun aux deux résolutions.

1. *Les fonctions de la Commission de consolidation de la paix*

311. Les fonctions de la Commission de consolidation de la paix seront pour l'essentiel celles qui avaient déjà été exercées par les Nations Unies. Il importe de rappeler que la Commission est une conséquence de l'institutionnalisation de la pratique de la consolidation de la paix au sein de l'ONU et de ses agences spécialisées. Ainsi la Commission rassemblera le large éventail de compétences des Nations Unies en matière de prévention des conflits, de médiation, de maintien de la paix, de respect des droits de l'homme, d'État de droit, d'assistance humanitaire, de reconstruction et développement à long terme. Les fonctions de la Commission sont principalement de :

- réunir tous les intéressés afin qu'ils mobilisent des ressources, proposer des stratégies intégrées aux fins de la consolidation de la paix et du relèvement après les conflits et donner des avis en la matière ;
- appeler l'attention sur les efforts de reconstruction et de renforcement des institutions nécessaires au relèvement au lendemain d'un conflit et favoriser l'élaboration de stratégies intégrées afin de jeter les bases d'un développement durable ;
- faire des recommandations et donner des renseignements afin d'améliorer la coopération entre tous les intéressés dans le système des Nations Unies et en dehors, définir les pratiques optimales, aider à obtenir un financement prévisible pour les premières activités de relèvement et prolonger la période de mobilisation de la communauté internationale en faveur de l'entreprise de relèvement au lendemain d'un conflit[397].

312. Des indications sur ces fonctions avaient été données par le Groupe de personnalités, de même que la composition exacte de la Commission, ses règles de fonctionnement et son rattachement hiérarchique.

[397] V. résol. S/RES/1645 (2005), *op. cit*., par. 3. Les deux résolutions sont adoptées en termes identiques, v. *ibidem*, résol. A/RES/60/180, *op. cit*., par. 3.

2. La structure de la Commission de consolidation de la paix

313. La Commission est un organe consultatif auprès du Conseil de sécurité, du Secrétaire général des Nations Unies, du Conseil économique et social, ainsi qu'auprès de l'Assemblée générale. Par le fait même, elle est un organe subsidiaire au Conseil de sécurité et à l'Assemblée générale. Tous les organes de l'ONU et ses membres seront encouragés à mettre en œuvre les recommandations et les conseils formulés par la Commission. Bien qu'il n'existe pas de mécanismes spécifiques d'exécution, la Commission sera considérée comme l'organe principal chargé de donner des conseils sur les efforts de reconstruction d'États en besoin. Elle pourra offrir des recommandations de sa propre initiative ou à la demande d'un État Membre qui se trouve dans une situation exceptionnelle, sur le point de sombrer ou de sombrer de nouveau dans un conflit, dès lors que cette situation n'est pas inscrite à l'ordre du jour du Conseil[398] ; ces recommandations pourront venir également du Conseil de sécurité, du Conseil économique et social, de l'Assemblée générale ou du Secrétaire général. Ainsi, la Commission pourra offrir des conseils importants au Conseil de sécurité sur la planification et le lancement des activités de consolidation de la paix au sein d'opérations de paix. Enfin, conformément aux recommandations faites par le rapport du Groupe de personnalités, un Bureau d'appui à la consolidation de la paix a été créé au sein du Secrétariat.

[398] V. par. 12 (c) commun aux deux textes.

B. Le Bureau d'appui à la consolidation de la paix

314. Un Bureau d'appui à la consolidation de la paix a également été créé au sein du Secrétariat des Nations Unies[399], afin que la Commission de consolidation de la paix dispose des différents services du Secrétariat, dont le Département des affaires politiques qui gère actuellement les bureaux de consolidation de la paix au Tadjikistan, en Guinée-Bissau et en République centrafricaine. De plus, ceci permettra au Secrétaire général d'intégrer les politiques et stratégies en matière de consolidation de la paix à l'échelle du système onusien et d'apporter un appui important à tous les efforts déployés par la Commission à l'extérieur de l'Organisation.

315. Par ailleurs, le Bureau est doté d'un effectif d'une vingtaine de fonctionnaires d'horizons divers issus du système des Nations Unies et comportant une bonne expérience des aspects stratégiques et opérationnels de la consolidation de la paix[400]. En plus de l'appui apporté au Secrétaire général et à la Commission de la consolidation de la paix, le Bureau peut aussi fournir une assistance et des conseils aux chefs des opérations de maintien de la paix, aux coordonnateurs résidents des Nations Unies, ou aux gouvernements. Par exemple, le Bureau pourra élaborer une stratégie en matière d'arrangements politiques de transition ou mettre en place de nouvelles institutions politiques. Le Bureau présente à la Commission de consolidation de la paix, deux fois par an, une analyse des situations à surveiller qui l'aiderait à organiser ses travaux. Le Bureau devra aussi tenir des listes d'experts locaux et internationaux, particulièrement de spécialistes ayant une grande expérience dans les efforts post-conflit[401].

[399] V. rapport du Groupe de personnalités, A/59/565, par. 266, p. 77.
[400] V. A/59/565, *op. cit*., par. 277, p. 77.
[401] *Ibidem*, par. 268.

316. En définitive, le Bureau se dote d'un Conseil consultatif dirigé par le Président du Groupe des Nations Unies pour le développement et composé de représentants de plusieurs institutions onusiennes, qui veillerait à ce qu'il conduise ses activités en coopération avec les autres éléments du système qui apportent un appui connexe aux efforts de consolidation de la paix[402]. Une paix qui du reste passe également par la limitation de la circulation des armes.

II. La limitation de la circulation des armes

317. Limiter la circulation des armes permet d'éviter que des armes qui naguère ont servi dans un conflit violent passent entre les mains de groupes terroristes, quand ce n'est pas le conflit lui-même qui finit par attirer ces groupes. Il est sans conteste que les combattants armés d'hier peuvent devenir les terroristes d'aujourd'hui. Il est presque inutile de fournir des exemples. Si, jusqu'ici ce sont des armes classiques (A) qui ont été utilisés dans les attentats terroristes – Bombai peut en fournir une illustration –, nul ne saurait négliger l'énorme potentiel de destruction que représentent des terroristes dotés d'armes nucléaires, biologiques, chimiques, ou radiologiques (B).

A. Les armes classiques

318. La prolifération des armes légères dans les régions et les pays déchirés par un conflit ou exposés aux conflits contribue à alimenter la filière d'approvisionnement terroriste. Pour empêcher les terroristes d'acquérir des armes dans les zones de conflit, il est essentiel d'instaurer des contrôles plus rigoureux sur les armes légères et les munitions, et de mettre en place des programmes plus efficaces de désarmement, démobilisation et réintégration. Le défi relatif aux armes classiques réside principalement, mais non exclusivement, dans la capacité qu'auront les États à adopter des instruments visant à empêcher les groupes terroristes de disposer d'armes légères (1) et de rendre plus difficile l'acquisition de systèmes portables de défense aérienne (2).

[402] *Ibidem*, par. 269.

1. Les armes légères

319. Le Conseil de sécurité a institué un embargo sur les armes visant Al-Qaïda, les Taliban et les personnes, groupes et entités qui leur sont associés[403], dispositif dont il a rappelé l'existence dans sa résolution 1617 (2005) et, dans la célèbre résolution 1373 (2001) ; le Conseil a demandé à tous les États de mettre fin à l'approvisionnement en armes des terroristes[404]. Mais il y a encore des lacunes dans le contrôle des armes classiques. Des mesures additionnelles doivent être prises, et il faut notamment créer de nouveaux instruments internationaux pour réglementer les armes classiques, et promouvoir l'adhésion aux instruments existants et un respect plus scrupuleux de leurs dispositions. Il importe que les États Membres adhèrent au Protocole contre la fabrication et le trafic illicites d'armes à feu, de leurs pièces, éléments et munitions[405]. De plus, les États devraient accélérer la mise en œuvre du Programme d'action en vue de prévenir, combattre et éliminer le commerce illicite des armes légères sous tous ses aspects[406], et de l'Instrument international visant à permettre aux États de procéder à l'identification et au traçage rapides et fiables des armes légères et de petit calibre[407]. Les États devraient promouvoir l'adoption de mesures législatives nécessaires, notamment l'utilisation de certificats d'utilisateur final homologués, garants d'un contrôle efficace des exportations et du transit des armes légères illicites, mais aussi des systèmes portables de défense aérienne.

[403] V. notamment Comité 1267 – composé de tous les membres du Conseil – créé en 1999 par la résolution 1267 et chargé du suivi des sanctions contre les Taliban (puis contre Al-Qaïda en 2000).
[404] V. résol. S/RES/1617 (2005), par. 1 (c).
[405] V. *Protocole contre la fabrication et le trafic illicites d'armes à feu, de leurs pièces, éléments et munitions, additionnel à la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée*, résol. A/RES/55/255, du 8 juin 2001.
[406] V. « Le commerce illicite des armes légèressous tous ses aspects », résol. A/RES/60/81, du 8 décembre 2005.
[407] V. « Transparence dans le domaine des armements », résol. A/RES/60/226, du 23 décembre 2005.

2. Le système portable de défense aérienne

320. La prolifération des missiles portables est inquiétante. Les terroristes ont déjà eu recours au système portatif de défense aérienne. Il est de l'intérêt de tous les États du monde de rendre difficile l'acquisition de tels matériels par les terroristes et d'empêcher ces derniers de les utiliser. À cet effet, les États se doivent de soutenir des actions menées sur les plans international, régional et national en vue de combattre et prévenir le transfert illicite des systèmes portables de défense aérienne[408]. Ils devraient adopter des dispositions législatives et des procédures visant à interdire le transfert de telles armes à des utilisateurs non étatiques, ou à améliorer celles qui sont en vigueur, ainsi qu'à veiller à ce que ces armes ne soient exportées que si elles sont destinées à des gouvernements ou des agents habilités par un gouvernement. Même si là encore il est légitime de croire qu'elles pourraient finir entre les mains de groupes terroristes, il reste néanmoins une soupape de sûreté fournie par les instruments internationaux précités relatifs à la traçabilité et l'identification des armes[409]. C'est pourquoi, les États sont vivement encouragés à participer davantage aux instruments des Nations Unies relatifs à la transparence et à communiquer des informations plus exactes au titre de ces instruments, en particulier le Registre des armes classiques, de manière à rendre les armes portables sans danger pour la sécurité internationale ; pareil dispositif existe déjà en matière de répression des actes de terrorisme nucléaire.

[408] V. notamment « La Stratégie antiterroriste mondiale de l'Organisation des Nations Unies », résol. A/60/L.62, *op. cit*., par. 5. Pareille recommandation existe dans le rapport du Secrétaire général, A/60/825, op. cit., par. 45, 11.

[409] V. notamment, résol. A/RES/55/255, du 8 juin 2001, résol. A/RES/60/81, du 8 décembre 2005 ou encore résol. A/RES/60/226, du 23 décembre 2005, *op. cit*., sur les problématiques de transparence, de traçabilité ou d'identification d'armements. Les objectifs de tels instruments doivent être rapprochés de ceux des instruments antiterroristes, notamment la Convention de 1991 sur le marquage des explosifs plastiques et en feuilles aux fins de détection.

B. Les armes nucléaires, radiologiques, biologiques et chimiques

321. La question des armes nucléaires, radiologiques, biologiques et chimiques (ou armes NRBC) est une préoccupation majeure dans le contexte de la lutte antiterroriste. Une attaque terroriste à l'aide de telles matières pourrait avoir des effets véritablement dévastateurs[410]. Il s'agit là d'une préoccupation majeure de sécurité, en témoigne la place qu'elle occupe dans la Stratégie antiterroriste mondiale qui lui consacre deux sections[411]. Il importe de garder les armes NRBC hors de portée des terroristes, autant que faire se peut, de les éliminer, et de mettre en œuvre des contrôles efficaces internes et à l'exportation pour les matières à double usage liées aux armes de destruction massive. Bien qu'il existe des problèmes distincts s'agissant de contrôler l'utilisation pacifique de chaque type de matières dangereuses, des institutions spécialisées du système des Nations Unies telles que l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA)[412] et l'Organisation pour l'interdiction des armes chimiques (OIAC) travaillent avec les États Membres pour les régler[413].

[410] Pour plus de connaissance sur l'organisation face à un évènement NRBC des différents acteurs pré-hospitaliers et hospitaliers, v. Donne de vie (S.) : *Organisation inter-service face à un évènement NRBC en Corrèze* ; Limoges, dir. Collignon (A.), 2006.

[411] V. *La Stratégie antiterroriste mondiale*, résol. A/RES/60/288, *op. cit*., sect. II, par. 5, par.13, par. 17 et sect. III, par. 9.

[412] De fait, l'AIEA joue un rôle très important dans la mise en œuvre de la Convention internationale de 2005 pour la répression des actes de terrorisme nucléaire, v. notamment, art. 7 (4), art. 8, art. 18 (b) et (c) ; les États doivent notamment veiller à ce que les matériaux nucléaires qu'ils détiennent soient conformes aux normes et garanties de santé et de sécurité applicables de l'AIEA.

[413] Membres de l'Équipe spéciale de lutte contre le terrorisme, ces deux organisations apportent leur expertise aux États Membres qui les sollicitent pour toute question liée aux substances chimiques.

322. En outre, les États doivent renforcer les mécanismes de non-prolifération existant, et créer des outils efficaces pour prévenir la prolifération des armes de destruction massive et des missiles, dans le respect des traités internationaux pertinents. Il sied notamment de renforcer les mesures internationales destinées à empêcher les terroristes d'acquérir des armes de destruction massive et soutenir le rôle de l'ONU dans ce domaine[414]. Les États doivent appliquer la résolution 1540 (2004)[415] du Conseil de sécurité en promulguant ou en appliquant des mesures juridiques et réglementaires efficaces destinées à éviter que des acteurs non étatiques n'acquièrent des armes de destruction massive[416]. De plus, les États sont invités à adopter les mesures énoncées dans les résolutions 60/78, sur les Mesures visant à empêcher les terroristes d'acquérir des armes de destruction massive, et 60/73, sur la Prévention du risque de terrorisme radiologique, de l'Assemblée générale[417]. L'adoption de la Convention internationale pour la répression des actes de terrorisme nucléaire[418], devrait permettre aux États d'empêcher les groupes terroristes d'entrer en possession de matières nucléaires, notamment dans les situations d'après crise, en assurant la sécurité des matières nucléaires conformément aux garanties prévues par l'AIEA. Elle constitue de ce point de vue une avancée significative dans l'action engagée au niveau multilatéral pour prévenir le terrorisme nucléaire.

[414] Tel avait d'ailleurs été l'un des points développé lors de la Déclaration de Riyad adoptée à la Conférence internationale pour lutter contre le terrorisme tenue du 5 au 8 février 2005, à l'occasion il fut même proposé de créer un Centre mondial contre le terrorisme, v. notamment, « La création d'un centre mondial contre le terrorisme décidée à Riyad », *Le Monde*, 8 février 2005.

[415] V. résol. S/RES/1540 (2004), du 27 janvier 2005, sur la « Non-prolifération des armes de destruction massive ».

[416] La résolution S/RES/1540 (2004) définit la notion d'acteur non étatique. Il s'agit d'une« personne ou entité qui, n'agissant pas sous l'autorité légale d'un État, mène des activités tombant sous le coup de la présente résolution. »

[417] V. résol. A/RES/60/78 et résol. A/RES/60/73, toutes deux adoptées le 11 janvier 2006.

[418] V. résol. A/RES/59/290, adoptée par l'Assemblée générale sans aucun vote, le 13 avril 2005.

323. Enfin, en ce qui concerne la menace biologique, elle n'est pas suffisamment prise en compte, et exige une réflexion nouvelle de la part de la communauté internationale. À l'instar de l'informatique, la biotechnologie a connu un développement exponentiel. Les avancées enregistrées laissent présager des percées prometteuses et constituent l'un des principaux fronts de bataille dans la lutte visant à éliminer les maladies infectieuses qui tuent chaque année, près de 14 millions de personnes. Néanmoins, ces progrès peuvent nuire énormément s'ils sont utilisés à des fins destructrices par de groupes qui cherchent à provoquer des maladies et à produire des agents pathogènes : telle est du reste la définition du bioterrorisme. C'est pourquoi, ce domaine nécessite également davantage de mesures pénales.

324. Conclusion du chapitre 2 – Parce que le terrorisme constitue une violation des droits de l'homme, notamment ceux des victimes auxquelles il s'attaque, parce que le terrorisme se nourrit de la misère de certaines populations de par le monde, parce que le terrorisme trouve son lit dans de nombreux conflits armés, il est donc important qu'une approche intégrée et globale soit adoptée, tenant compte de tous ces impératifs, car il s'agit d'une infraction particulièrement singulière qui suscite plusieurs préoccupations. Par conséquent, il sied de prendre des mesures qui tiennent compte de cette spécificité de l'infraction terroriste, car l'efficacité d'une action antiterroriste ne se fera pas uniquement par des mesures strictement pénales. Ainsi, le respect des principes fondamentaux des droits de l'homme, loin d'être une contrainte ou un obstacle à la répression du terrorisme, peut au contraire, en renforcer l'efficacité et la légitimité, notamment en conférant une force probante et un caractère légitime aux mesures antiterroristes adoptées qui, sans cette légitimité, seraient passibles de censure[419].

[419] Il faut penser ici à des procédures qui pourraient encourir la nullité pour non respect des garanties fondamentales liées à un procès équitable, ou une procédure annulée parce que des aveux auraient été obtenus sous l'empire de la torture.

325. Conclusion du titre 1er – La lutte internationale contre le terrorisme doit intégrer les normes de l'État de droit et une approche criminologique. Les actes de terrorisme présentent des caractéristiques qui en font des infractions spécifiques qui dérogent au droit commun. En effet, le respect des droits de l'homme est une nécessité dans le contexte de la lutte internationale contre le terrorisme. D'autant que ces droits concernent non seulement les droits des auteurs ou auteurs présumés d'actes de terrorisme, mais aussi ceux des victimes qui souffrent de ces actes, et qui ne sont pas toujours la cible des terroristes. Aux premiers, c'est-à-dire aux auteurs ou auteurs présumés, les règles de l'État de droit obligent les États dans la répression du terrorisme, à respecter la suprématie du droit international et, surtout, à veiller à l'observation des règles fondamentales garantissant un procès équitable ; aux seconds, victimes et proches de victimes, les États leur assurent une assistance multiforme, en tant que ces victimes souffrent d'attaques dirigées en réalité contre l'État démocratique « débiteur » à l'égard des victimes, pour les infractions dont celles-ci ne sont que des « victimes par défaut ».

326. La spécificité du terrorisme oblige les États à s'intéresser aux facteurs générateurs de la menace terroriste. Les plus importants de ces facteurs concernent toutes les formes d'extrémismes et la radicalisation violente qui engendrent le terrorisme, ainsi que les conflits armés qui servent de foyer au terrorisme. Les premiers peuvent être combattus par un dialogue des civilisations et des cultures ainsi que par l'éradication de la pauvreté qui sert de terreau au terrorisme ; les seconds peuvent être éliminés par le renforcement des capacités nationales de prévention des conflits et par le mécanisme de la consolidation de la paix.

327. Le respect des droits de l'homme ainsi que la lutte contre les causes profondes du terrorisme prouvent qu'il importe d'adopter une approche globale et intégrée dans le cadre de la lutte contre le terrorisme ; il apparaît nécessaire que les normes de l'état de droit soient conciliées aux mesures purement pénales de lutte contre le terrorisme.

TITRE 2- LES MESURES PÉNALES ANTITERRORISTES

328. Une fois tentée l'approche criminologique du phénomène terroriste, il convient d'adopter des mesures de droit pénal antiterroriste, pour apporter au terrorisme une réponse efficace et globale, qui mette l'accent sur la prévention. Pour ce faire, il convient d'adopter une approche solide fondée sur la justice pénale internationale, guidée par le cadre normatif du régime juridique universel contre le terrorisme et ancrée dans le respect de l'État de droit et des mesures de respect des droits de l'homme[420]. Cela exige de renforcer les moyens dont disposent les systèmes nationaux de justice pénale, en élaborant une stratégie prospective de justice pénale axée sur la prévention de la violence terroriste, notamment en définissant une large gamme d'infractions, en identifiant les pouvoirs et méthodes pouvant être utilisés pour les enquêtes, en établissant des règles en matière de preuve et en mettant en place des mécanismes de coopération entre États. Les moyens dont disposent les systèmes de justice pénale pour lutter contre le terrorisme doivent prendre la forme à la fois de mesures de police proactive (Chapitre 1) et des mesures répressives (Chapitre 2).

[420] V. notamment, *Assistance pour la lutte contre le terrorisme*, ONUDC, « Service de la prévention du terrorisme », mars 2009, p. 1.

CHAPITRE 1- LES MESURES DE POLICE PROACTIVE

329. La notion de « police proactive » ou « enquête proactive » est une expression utilisée par opposition au concept de « police réactive ». Il se peut que grammaticalement, il faille dire « active » ou « dynamique », mais l'adjectif « proactif » a désormais droit de cité aussi bien dans la langue populaire que dans des ouvrages de criminologie et de droit pénal[421]. Une police proactive met l'accent sur la prévention et l'interruption de la délinquance plutôt que sur une réaction à des délits déjà commis, et le caractère novateur de ce concept est fréquemment exagéré[422]. Les autorités chargées de la sécurité publique ont toujours essayé à la fois de prédire la délinquance et de réprimer les infractions déjà commises, bien que les deux attributions aient parfois été séparées.

[421] V. notamment, C. De Valkeneer, *Manuel de l'enquête pénale*, Bruxelles, « Larcier », DL2006, 3è éd., « Section 1, le concept de police judiciaire et la police proactive », p. 12.
[422] V. par ex. M. Pradel, « De l'enquête pénale proactive : suggestions pour un statut légal », *Recueil Dalloz* 1998 p. 57.

330. Quoi qu'il en soit, l'adjectif « proactif » est aujourd'hui appliqué à presque toutes les initiatives visant à freiner la délinquance[423], englobant désormais des éléments dépassant de beaucoup l'idée initiale des patrouilles de la police. Dans le présent chapitre, les adjectifs « proactif » et « préventif » seront utilisés de façon interchangeable pour décrire une stratégie permettant d'intervenir contre la planification et la préparation des actes de terrorisme[424] avant qu'ils ne se transforment en actes. L'objectif est d'intégrer de façon proactive les mécanismes de fond et les mécanismes de procédure pour réduire l'incidence et la gravité de la violence terroriste, le tout dans le respect scrupuleux des contraintes et des sauvegardes inhérentes au système de justice pénale civile et à l'État de droit[425]. À en considérer les manifestations du terrorisme, développées en introduction générale de cette étude, les mesures de police proactive doivent tendre à la protection des infrastructures critiques (section 1), qui sont des sites privilégiés par les groupes terroristes pour la perpétration de leurs actes, mais aussi à la lutte contre le financement du terrorisme (section 2), tant il importe de priver les terroristes des moyens de commettre leurs actions.

[423] À ce titre, l'installation de dispositifs de vidéosurveillance dans des sites dits sensibles, ou à forte concentration humaine, constitue une mesure de police proactive ; c'est ce que fait le législateur français avec la loi n° 2006-64 du 23 janvier 2006 *relative à la lutte contre le terrorisme et portant dispositions diverses relatives à la sécurité et aux contrôles frontaliers*, *JORF* du 24 janvier 2006, en consacrant son chapitre 1er aux « Dispositions relatives à la vidéosurveillance ».

[424] De fait, l'obligation qui pèse sur les États de protéger la vie (art. 6 du Pacte ou art. 2 CESDH) peut également impliquer, dans certaines circonstances bien définies, une obligation positive pour les autorités déprendre préventivement des mesures d'ordre pratique pour protéger l'individu dont la vie est menacée par les agissements criminels d'autrui (v. les arrêts *Osman c/ Royaume-Uni* du 28 octobre 1998, Recueil 1998-VIII, par. 115, et *Kiliç c/ Turquie*, requêten° 22492/93, CEDH 2000-III, par. 62 et 76)

[425] V. notamment ONUDC, *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*, *op. cit.*, par. 3, p. 2.

Section 1- La protection des infrastructures critiques

331. Les infrastructures critiques sont des endroits sensibles, dont la vulnérabilité est telle qu'elles sont très prisées par les groupes terroristes dans le but de faire un nombre important de victimes ou un maximum de dégâts matériels. Au sens de la communication de la Commission du 12 décembre 2006, sur un programme européen de protection des infrastructures critiques[426], ces infrastructures comprennent « les installations physiques et des technologies de l'information, les réseaux, les services et les actifs qui, en cas d'arrêt ou de destruction, peuvent avoir de graves incidences sur la santé, la sécurité ou le bien-être économique des citoyens ou encore le travail des gouvernements des États membres »[427]. Il importe de noter qu'aucune des conventions universelles contre le terrorisme ne parle d'infrastructure critique, mais cette notion englobe de manière évidente les secteurs sur lesquels portent nombre de ces conventions.

332. Dans une communication au Conseil et au Parlement européen, intitulée « Protection des infrastructures critiques dans le cadre de la lutte contre le terrorisme »[428], la Commission suggère trois critères d'identification d'infrastructures critiques potentielles : l'étendue de la région géographique susceptible d'être touchée, le degré de gravité et l'effet dans le temps. Les États membres doivent établir des listes de leurs infrastructures critiques, selon une formule harmonisée au niveau de l'Union et avec les organisations ou les personnes chargées de la sécurité. La communication de 2004 dégage une longue liste d'infrastructures sensibles[429] qui, à l'exception de quelques domaines comme les systèmes d'information (§1), correspondent aux secteurs auxquels s'attaquent les conventions universelles, à l'instar du domaine de la sûreté des transports, notamment aériens (§2).

[426] V. communication COM (2006) 786 final, *JOUE* C 126 du juin 2007.
[427] *Ibidem*.
[428] V. communication COM (2004) 702 final, non publiée au *JOUE*.
[429] *Ibidem*, COM (2004) 702, « Définition des infrastructures critiques », section 3.1.

§1- Les systèmes d'information

333. La notion de système d'information au sens de la décision-cadre 2005/222/JAI du Conseil en date du 24 février 2005[430], s'entend de « tout dispositif isolé ou groupe de dispositifs interconnectés qui assurent un traitement automatisé de données informatiques, ainsi que les données informatiques stockées, traitées, récupérées ou transmises par ces derniers en vue de leur fonctionnement, utilisation, protection et maintenance. ». C'est pourquoi il est également permis de parler de criminalité informatique ou cybercriminalité. Le Conseil appelle au rapprochement des règles du droit pénal relatives aux attaques contre les systèmes d'information pour garantir la meilleure coopération policière et judiciaire en ce qui concerne les infractions liées à ce type d'attaques et contribuer à la lutte contre la criminalité organisée et le terrorisme[431].

[430] V. décision-cadre 2005/222/JAI du Conseil du 24 février 2005 *relative aux attaques visant les systèmes d'information*, *JOUE L* 69 du 16.3.2005.
[431] V. notamment préambule de la décision-cadre 2005/222/JAI, *op. cit*., par. 8.

334. L'idée d'un renforcement de la vigilance sur les systèmes d'information est la résultante de nombreuses attaques dont ont été l'objet ces systèmes, notamment dues à la criminalité organisée ; et l'inquiétude croît face à l'éventualité d'attaques terroristes contre les systèmes d'information qui font partie de l'infrastructure critique des États membres[432]. Cette situation risque, selon les États membres de l'UE, de compromettre la réalisation d'une société de l'information plus sûre et d'un espace de liberté, de sécurité et de justice, et appelle donc une réaction au niveau de l'Union européenne[433]. Les vides juridiques et les différences considérables présentées par les législations des États membres dans ce domaine peuvent freiner la lutte contre la criminalité organisée et le terrorisme, et peuvent compliquer une coopération policière et judiciaire efficace en cas d'attaques contre les systèmes d'information[434]. Les systèmes d'information modernes étant transnationaux et ne connaissant pas de frontières, ces attaques ont souvent une dimension transfrontière, et mettent ainsi en lumière le besoin urgent de poursuivre le rapprochement des droit pénaux dans ce domaine. Cela suppose de rapprocher les droits pénaux des États en matière d'attaque contre les systèmes d'information (I) et d'optimiser la coopération transfrontalière en ce qui concerne les attaques contre les systèmes d'information (II).

I. Le rapprochement des droits pénaux

335. Le rapprochement des règles pénales en matière de systèmes d'information traduit la volonté de combler un vide juridique (A) et se manifeste par l'établissement de définitions communes des infractions liées aux technologies (B).

[432] *Ibidem*, par. 2.
[433] *Ibidem* ;
[434] *Ibidem*, par. 5.

A. La volonté de combler un vide juridique

336. Dans le domaine des attaques contre les systèmes d'information, le droit pénal des États comporte des vides juridiques et des différences importantes susceptibles d'entraver la lutte contre la criminalité organisée, le terrorisme et les attaques graves contre des systèmes d'information perpétrées par des personnes individuelles. Au sein de l'Union européenne, la commission a estimé dans la proposition de la décision-cadre susmentionnée que le rapprochement des dispositions matérielles des droits pénaux en matière de criminalité utilisant les technologies avancées garantira que les législations nationales sont suffisamment complètes pour que toutes les formes d'attaques graves contre les systèmes d'information puissent faire l'objet d'enquêtes utilisant les techniques et les méthodes disponibles en droit pénal[435]. Il faut que les auteurs de ces infractions soient identifiés et traduits devant la justice et que les tribunaux aient à leur disposition des sanctions appropriées et proportionnées. Un message dissuasif fort pourra ainsi être adressé aux acteurs potentiels d'attaques contre des systèmes d'information. Ce vide juridique constitue en fait une entrave à la coopération policière et judiciaire (1), et pour ne pas être incomplet dans ce domaine, le projet de décision-cadre avait suggéré la nécessité de compléter les instruments existants (2).

[435] V. proposition de décision-cadre du Conseil relative aux attaques visant les systèmes d'information COM(2002) 173 final, *JOCE C* 203 E du 27.087.2002, sect. 1.5, al. 1.

1. *Une entrave à la coopération policière et judiciaire*

337. Les vides juridiques et les différences normatives peuvent constituer une entrave à une coopération policière et judiciaire dans le cas d'attaques contre les systèmes d'information. De par leur nature transnationale, ces attaques nécessitent une coopération internationale policière et judiciaire. Le rapprochement des législations améliorera cette coopération en garantissant que l'exigence de double incrimination[436] – en vertu de laquelle une activité doit constituer une infraction dans les deux pays considérés pour que ceux-ci puissent s'entraider sur le plan judiciaire dans le cadre d'une enquête pénale – est remplie. Le rapprochement des normes permettra aux États membres de renforcer leur coopération entre eux ainsi qu'avec les pays tiers, lorsqu'un accord d'assistance judiciaire mutuelle approprié a été conclu[437]. C'est pourquoi tous les États devraient s'engager à multiplier ce type d'accords, qui pourraient leur permettre de poursuivre des groupes terroristes qui se servent de l'Internet comme moyen de perpétration, de promotion ou d'incitation au terrorisme. Les États membres de l'UE quant à eux devraient compléter leurs instruments existants afin de les adapter à la menace des attaques contre les systèmes d'information.

[436] De fait, dans le mandat d'arrêt européen, la cybercriminalité est une des 32 familles d'infractions pour lesquelles la double incrimination n'est pas contrôlée.
[437] *Op. cit.*, al. 2.

2. *La nécessité de compléter les instruments existants*

338. Il est par ailleurs nécessaire de compléter les instruments existants au niveau communautaire. La décision-cadre relative au mandat d'arrêt européen[438], l'annexe à la Convention Europol[439], et la décision du Conseil instituant Eurojust[440] contiennent plus ou moins des références à la délinquance informatique qu'il convient de définir avec plus de précision. Aux fins de ces instruments, la délinquance informatique comprend les attaques contre les systèmes d'information telles que définies par la décision-cadre 2005/222/JAI, qui permettra de parvenir à un niveau de rapprochement bien plus élevé des éléments constitutifs de ces infractions[441]. La décision-cadre devra également compléter la décision-cadre relative à la lutte contre les actes terroristes « causant de graves dommages à une infrastructure, y compris un système d'information, et constituant un danger pour la vie humaine ou entraînant d'importantes pertes économiques »[442]. Il y a une réelle volonté de la part du législateur européen d'aboutir au rapprochement des règles dans un environnement de quasi "vide juridique", en tentant d'établir une définition commune des infractions liées aux technologies.

[438]Décision-cadre 2002/584/JAI du Conseil, du 13 juin 2002, *relative au mandat d'arrêt européen et aux procédures de remise entre États membres*, *JOCE L* 190 du 18.07.2002, art. 2, par. 2 « Champ d'application du mandat d'arrête européen » : dans une longue série d'infractions figure notamment la cybercriminalité, le terrorisme en tant qu'infractions pouvant donner lieu à remise sans condition de double incrimination. Toutefois, pour les actes criminels autres que ceux qui sont énumérés, la remise peut être subordonnée à la condition que le fait pour lequel est demandée la remise constitue une infraction en application du droit de l'État membre d'exécution (règle de la double incrimination).

[439] V. acte du Conseil, du 26 juillet 1995, *portant établissement de la convention portant création d'un Office européen de police (convention Europol)*, JOCE C 316 du 27.11.1995. Europol a pour mission d'améliorer l'efficacité et la coopération des services compétents des États membres afin de prévenir et lutter efficacement contre la criminalité organisée internationale.

[440] V. décision 2002/187/JAI du Conseil du 28 février 2002 *instituant Eurojust afin de renforcer la lutte contre les formes graves de criminalité*, *JOCE L* 63 du 06.03.2002.

[441] V. projet de décision-cadre relative aux attaques visant les systèmes d'information, *op. cit*., sect. 1.5 al. 2.

[442]*Ibidem*.

B. L'établissement de définitions communes

339. L'article premier de la proposition de décision-cadre indique clairement que la décision-cadre vise à rapprocher les règles pénales des États membres réprimant les attaques graves contre les systèmes d'information, afin notamment de contribuer à la lutte contre la criminalité et le terrorisme et, ce faisant, de renforcer le plus possible la coopération judiciaire dans le domaine des infractions pénales liées aux attaques contre les systèmes d'information[443]. Conformément à l'article 47 du Traité sur l'Union européenne, la décision-cadre n'affecte pas le droit communautaire. Il s'agit en particulier du droit à la vie et à la protection des données, ainsi que des obligations prévues par les directives 95/46[444] et 97/66[445]. La décision-cadre ne vise pas à exiger des États membres qu'ils criminalisent les infractions aux règles applicables à l'accès aux données à caractère personnel et à leur divulgation, à la confidentialité des communications, à la sécurité du traitement des données à caractère personnel, aux signatures électroniques[446] ou aux violations des droits de propriété intellectuelle[447], pas plus qu'elle n'affecte la directive 98/84/CE concernant la protection juridique des services à accès conditionnel et des services d'accès conditionnel[448].

340. En outre, la décision-cadre ne vise pas à exiger des États membres qu'ils criminalisent des actes mineurs ou insignifiants. Ses articles 2, 3 et 4 définissent les critères qui doivent être remplis pour qu'un acte soit criminalisé. Ces critères respectent les possibilités de dérogation et de réserve prévues dans la Convention du Conseil de l'Europe sur la cybercriminalité[449].

---

[443] Ce souci est constamment exprimé dans le préambule du document final, v. notamment, par. 1, par. 5 et par. 7.

[444] V. directive 95/46/CE du Parlement européen et du Conseil, du 24 octobre 1995, *relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, JOCEL 281 du 23.11.1995, p. 0031 – 0050.*

[445] V. directive 97/66/CE du Parlement européen et du Conseil du 15 décembre 1997 concernant le traitement des données à caractère personnel et la protection de la vie privée dans le secteur des télécommunications, *JOCEL 24 du 30.1.1998, p. 1–8.*

[446] Cette matière étant régie par la directive 1999/93/CE du Parlement européen et du Conseil, du 13 décembre 1999, *sur un cadre communautaire pour les signatures électroniques*, *JOCE L* 13 du 19 janvier 2000.

[447] V. Convention Européenne sur la cybercriminalité, STCE n° 185, le Titre 4 est notamment consacré aux « Infractions liées aux atteintes à la propriété intellectuelle et aux droits connexes ».

[448] V. *JOCE L* 320 du 28 novembre 1998, p. 54-57.

[449] V. Convention sur la cybercriminalité, *op. cit.*, notamment art. 4 (2), art. 6 (3).

341. Toutes les infractions pénales couvertes par la décision-cadre (voire la Convention sur la cybercriminalité) doivent avoir été commises intentionnellement. Le terme « intentionnel » est expressément utilisé aux articles 2, 3 et 4. Il convient de l'interpréter conformément aux principes généraux de droit des États membres régissant l'intention. Ainsi, la décision-cadre n'exige pas la criminalisation d'actions découlant d'une négligence grave ou de toute autre imprudence mais dénuées de caractère intentionnel. L'intention d'accéder à des systèmes d'information ou d'interférer avec ces systèmes de manière illicite devrait suffire et il ne devrait pas être nécessaire de prouver que l'acte intentionnel visait un système d'information spécifique. De plus, les États devront faire en sorte que les personnes morales puissent être tenues responsables des infractions mentionnées dans le projet de décision-cadre.

342. Enfin, les infractions visées par la décision-cadre doivent être passibles de peines effectives, proportionnées et dissuasives, notamment de peines privatives de liberté dont la durée maximale n'est pas inférieure à un an dans des cas graves, et veiller à améliorer leur coopération dans le domaine des infractions liées aux technologies.

II. La coopération entre les autorités répressives

343. La coopération entre les autorités répressives obéit à la nécessité de répondre à la dimension transnationale de ce type d'infractions (A). De plus, la coopération entre les différentes autorités apparaît nécessaire dans l'établissement de règles de compétence (B).

A. Une infraction de dimension transnationale

344. La cybercriminalité revêt le plus souvent une dimension internationale. C'est donc à ce niveau que des mesures doivent être prises, et rapidement, car les cybercriminels agissent vite et ne connaissent pas de frontières. Dans cette optique, le projet de décision-cadre prévoit la création d'une plate-forme européenne de formation d'experts en matière de lutte contre la cybercriminalité[450]. La Commission invite les experts nationaux en matière de cybercriminalité à coopérer plus étroitement en marge des conférences et en apportant son soutien à des instruments spécifiques, tels que le dialogue entre les acteurs privés (1) et la mise en place de points de contact nationaux (2).

1. Le dialogue avec les acteurs privés

345. La commission européenne encourage la coopération entre le secteur public et le secteur privé. En particulier, il importe que les autorités répressives et les opérateurs privés puissent échanger des informations actualisées sur les activités de la cybercriminalité afin d'élaborer une politique efficace de lutte dans ce domaine. Mieux, dans le projet de décision-cadre précité[451], la Commission propose une approche équilibrée pour traiter les problèmes de cybercriminalité, tenant pleinement compte de l'avis de toutes les parties intéressées y compris des services répressifs, des fournisseurs d'accès, des opérateurs réseaux, d'autres groupes industriels, d'associations de consommateurs, d'autorités chargées de la protection des données et d'associations chargées de la vie privée[452].

[450] V. création, le 27 octobre 2008, d'une plate-forme européenne de lutte contre la cybercriminalité. Celle-ci résulte d'une décision du Conseil regroupant spécialement les ministres de l'Intérieur et les ministres de la Justice des États membres. Les informations recueillies par chacune des plates-formes nationales seront dorénavant transmises à la plate-forme d'alertes européennes. «Ce regroupement des signalements permettra de déterminer le pays le plus à même d'effectuer des poursuites », a précisé, à cette époque, la ministre Mme Michèle Alliot-Marie, *in Le guide pratique du chef d'entreprise face au risque numérique*, version du 24 mars 2009, préface de Michèle Alliot-Marie, Ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer et des Collectivités Territoriales.
[451] V. proposition de décision-cadre COM (2002) 173 final, *op. cit.*
[452] *Ibidem*, sect. 1.4.

346. Il est fréquent que les infractions commises dans le cyberespace ne soient pas signalées, pour diverses raisons. Il est donc primordial d'améliorer le dispositif législatif pour permettre à l'ensemble des parties de lutter de concert contre les cas graves de cybercriminalité. La commission a organisé en 2007 une réunion avec des spécialistes des secteurs public et privé afin d'examiner les moyens de renforcer la coopération au sein de l'UE[453]. La directive 2002/58/CE[454] fait obligation aux fournisseurs de services de communications électroniques accessibles au public de garantir la sécurité de leurs services. Elle contient aussi des dispositions contre le pourriel («spam») et les espiogiciels («spyware»).La politique relative à la sécurité des réseaux et de l'information a été complétée depuis par plusieurs mesures, tout récemment dans la communication intitulée «Une stratégie pour une société de l'information sûre»[455], qui expose une stratégie revitalisée et définit le cadre permettant d'approfondir et de préciser une approche cohérente en matière de sécurité des réseaux et de l'information, ainsi que dans la communication sur la lutte contre le pourriel, les espiogiciels et les logiciels malveillants[456], et par la création en 2004 de l'Agence européenne chargée de la sécurité des réseaux et de l'information[457]. L'Agence a pour principal objectif d'acquérir des compétences spécialisées pour encourager la coopération entre les acteurs des secteurs public et privé, ainsi que de prêter assistance à la Commission et aux États membres. En 2008, un groupe *ad hoc* a été mis sur pied pour aider la Commission à formuler des propositions concrètes dans ce sens, notamment en tenant compte de la dimension internationale des infractions liées aux technologies. C'est ce critère d'extranéité qui sous-tend la mise en place, dans les dispositifs européens (Conseil de l'Europe et UE), de points de contact nationaux.

[453] V. communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, et au Comité des régions, « Vers une politique générale en matière de lutte contre la cybercriminalité », COM(2007) 267 final, non publiée au *JOUE*.
[454] V. directive 2002/58.CE, *«Vie privée et communications électroniques»*,*JOCEL* 201 du 31/07/2002, p. 0037-0047, v. notamment préambule, par. 20.
[455] V. COM (2006) 251, non publiée au *JOUE*.
[456] V. COM (2006) 688, non publiée au *JOUE*.
[457]V. règlement (CE) n° 460/2004 *instituant l'Agence européenne chargée de la sécurité des réseaux et de l'information*, *JOUE L* 77 du 13.3.2004, p. 1.

2. La mise en place de points de contact nationaux

347. Aux termes de l'article 11 de la décision-cadre 2005/222/JAI, les États membres veillent à recourir au réseau existant de points de contact opérationnels, disponibles vingt-quatre heures sur vingt-quatre et sept jours sur sept, aux fins de l'échange d'informations relatives aux infractions liées aux systèmes d'information, et visées aux articles 2, 3, 4 et 5. À la vérité, l'idée dans chaque pays de points de contact a germé de la recommandation du Conseil de l'Union européenne, du 25 juin 2001, *concernant les points de contact assurant un service vingt-quatre heures sur vingt-quatre pour lutter contre la criminalité liée à la haute technologie*[458]. Par cette recommandation, le Conseil invite les États membres à adhérer au réseau d'information du G8 (accessible vingt-quatre heures sur vingt-quatre) afin de traiter le plus rapidement possible et de manière qualifiée les différents types de criminalité liés à la haute technologie et de mieux préserver les preuves.

348. À l'occasion d'une réunion qui s'est tenue à Washington les 9 et 10 décembre 1997, les ministres de la justice et des affaires intérieures du G8 avaient adopté les principes fondateurs du réseau. Ensuite, un plan d'action avait été adopté, prévoyant d'accueillir aussi les pays ne faisant pas partie du G8. Le réseau été mis en place dans la période allant de 1998 à 2000[459].

[458] V. Recommandation du Conseil, du 25 juin 2001, concernant les points de contact assurant un service vingt-quatre heures sur vingt-quatre pour lutter contre la criminalité liée à la haute technologie, *JOCE C* 187 du 3.07.2001.

[459]Les États membres de l'Union européenne ne faisant pas partie du réseau susmentionné ont adhéré au *"National Central Reference Point System"* (NCRP) d'Interpol. Toutefois, il faut souligner que les points de référence centraux nationaux d'Interpol ne sont pas toujours ouverts vingt-quatre heures sur vingt-quatre.

349. À l'issue de cette période, le Conseil de l'Europe a adopté à Budapest sa Convention sur la cybercriminalité, le 23 novembre 2001. Cet instrument consacre, dans son Chapitre 3 relatif à la coopération internationale, un Titre 3 au « réseau 24/7 ». Il est prévu que « chaque Partie désigne un point de contact joignable vingt-quatre heures sur vingt-quatre, sept jours sur sept, afin d'assurer une assistance immédiate pour des investigations concernant les infractions pénales liées à des systèmes et à des données informatiques, ou pour recueillir les preuves sous forme électronique d'une infraction pénale »[460]. De plus, à l'instar de la décision-cadre 2005/222, la convention établit également des règles de compétence en matière d'infractions liées aux systèmes informatiques.

B. Les règles de compétence

350. Ensemble la Convention sur la criminalité et la décision-cadre 2005/222/JAI établissent une série de critères de compétence[461] (1) ainsi que les cas de conflits positifs de compétence (2).

[460] V. Convention sur la cybercriminalité, *op. cit.*, art. 35.

[461] Ces règles de compétence seront complétées dans le titre suivant, *in fine*, s'agissant de la répression juridictionnelle des actes de terrorisme.

1. Les critères de compétence

351. Le premier critère commun aux deux textes est le principe de territorialité, en vertu duquel, chaque Partie est tenue de punir la commission d'infractions établies au titre de ces deux instruments lorsqu'elles sont commises sur son territoire. Ainsi, par exemple, une Partie pourrait revendiquer une compétence territoriale dans le cas où la personne responsable de l'attaque commise contre un système informatique et le système victime de l'attaque se trouvent tous les deux sur son territoire, et dans celui où le système informatique attaqué se trouve sur son territoire, même si l'auteur de l'attaque ne s'y trouve pas. En revanche, seule la Convention traite de la variante du principe de territorialité, concernant l'obligation pour chaque Partie d'établir sa compétence relativement à des infractions commises à bord des navires battant son pavillon ou d'aéronef immatriculés dans cette partie[462].

352. Par ailleurs, les deux instruments européens s'appuient sur le principe de nationalité. La théorie de la nationalité est le plus souvent invoquée par les États de tradition civiliste. Elle postule que les ressortissants d'un État sont tenus de se conformer au droit interne même lorsqu'ils se trouvent en dehors de son territoire. Encore faut-il que l'acte soit doublement incriminé. En revanche, des deux textes, seule la décision-cadre reconnaît une compétence à la Partie sur le territoire de laquelle se trouve le siège d'une personne morale au bénéfice de laquelle une infraction a été commise[463].

353. Toutefois, les règles prévues par les deux instruments ne sont pas exclusives. Une infraction peut relever de la compétence de plusieurs États, et chacun d'eux pourrait ainsi valablement engager des poursuites sur la base des mêmes faits : dans ce cas il y a conflit de compétence.

[462] Cette obligation étant déjà en vigueur dans la législation de nombreux États, car ces navires et aéronefs sont souvent considérés comme une extension du territoire de l'État, il y a lieu de croire que les États membres de l'Union n'ont pas jugé utile de l'inclure dans la décision-cadre, car il s'agit d'une clause « classique » en droit de la compétence.
[463] V. décision-cadre 2005/222/JAI, *op. cit.*, art. 1 (c).

2. *Les cas de conflits de compétence*

354. De façon générale, l'esprit des deux textes quant à la résolution du conflit de compétence est le même : l'idéal est que la procédure soit centralisée dans un seul et même État[464]. La décision-cadre prévoit que les États concernés « coopèrent pour décider lequel d'entre eux poursuivra les auteurs de l'infraction »[465], alors que le Convention suggère que les Parties « concernées se concertent, "lorsque cela est opportun", afin de déterminer la mieux à même d'exercer les poursuites »[466]. Cela veut dire que l'obligation de concertation n'est pas absolue, mais que la concertation doit avoir lieu lorsque cela est « opportun ». Ainsi, par exemple, si l'une des Parties sait que la consultation n'est pas nécessaire (par exemple lorsqu'il a reçu confirmation que l'autre partie n'envisage pas d'engager des poursuites), ou qu'une partie estime que la consultation pourrait nuire à l'enquête par elle ouverte ou à la procédure par elle engagée, elle peut repousser ou refuser cette consultation[467].

355. S'agissant de la décision-cadre, elle prévoit que dans la résolution d'un conflit de compétence, les États membres peuvent avoir recours à tout organe ou mécanisme établi au sein de l'Union européenne pour faciliter la coopération entre leurs autorités judiciaire et la coordination de leurs actions[468]. Pourront être pris en compte, successivement, les critères de rattachement fondés sur le principe de territorialité, le principe de nationalité et le principe du lieu de la découverte de l'auteur de l'infraction[469]. Les mêmes difficultés, ou presque, de compétence sont perceptibles dans le domaine aérien où la sécurité est mise à mal par les groupes terroristes, faisant ainsi de la sûreté aérienne un secteur prioritaire dans la protection des infrastructures dites critiques[470].

---

[464] Dans ce cas, les critères traditionnels de compétence, suivant qu'il s'agit d'une compétence exclusive (territorialité) ou d'une compétence concurrente de la loi (cas d'infraction commise à bord ou à l'encontre d'un navire de commerce, de pêche ou de plaisance battant pavillon français et se trouvant dans des eaux territoriales étrangères) ; v. en ce sens, A. Fournier, « Compétence internationale », *RDP* octobre 2003, n° 104. De façon générale, v. A. Huet et R. Kœring-Joulin, *Droit pénal international* ; Paris, PUF, « Thémis », Droit privé, 2001, n° 102 s.

[465] *Op. cit.*, art. 10 (4).

[466] V. art. 22 (5), *in fine*, de la Convention sur la cybercriminalité.

[467] V. notamment, rapport explicatif de la Convention sur la cybercriminalité, STE n° 185.

[468] V. art. 10 (4), *in fine*.

[469] *Ibidem*.

[470] Pour une étude complète de la théorie de la compétence, le lecteur est invité à se reporter au chapitre suivant, notamment sur l'étude de la compétence à l'égard des infractions terroristes.

§2- La protection de la sûreté des transports aériens

356. De manière générale, le domaine des transports a connu un renforcement de la sécurité. Ainsi, les attentats de Madrid ont pour corollaire un accroissement de la vigilance dans le hall des gares. Le domaine des navires, des installations portuaires et des plates-formes pétrolières n'est pas en reste. Ainsi, le détournement de l'Achille Lauro[471] s'est-il trouvé à l'origine de la Convention pour la répression d'actes illicites dirigés contre la sécurité de la navigation maritime signée à Rome le 10 mars 1988[472].

357. Toutefois, le domaine de la sûreté des transports aériens[473] mérite une attention particulière pour des raisons évidentes : il n'y a qu'à voir le nombre de conventions internationales qui traitent de la sûreté de la navigation aérienne, pour se convaincre de la préoccupation majeure que représente ce secteur. De plus, depuis les attentats du 11 septembre 2001, la sécurité internationale s'est accrue dans ce domaine, au point de devenir parfois « liberticide », c'est-à-dire d'être à la limite du respect des libertés individuelles. C'est pourquoi, une réflexion sur les mesures proactives de lutte antiterroriste ne peut pas ignorer cette réalité, au risque d'être incomplète.

[471] V. sur cette affaire notamment A. Cassese: *Terrorism, Politics and Law*; United Kingdom, Oxford, Polity press, 1989.

[472] Entrée en vigueur le 1er mars 1992, cette Convention fut signée le même jour que le Protocole pour la répression d'actes illicites contre la sécurité des plates-formes fixes situées sur le plateau continental. Ces instruments ont été négociés sous les auspices de l'Organisation maritime internationale (OMI), qui en est par ailleurs dépositaire.

[473] Sur la réglementation des interceptions des aéronefs civils par les appareils militaires, voir G. D. Kyriakopoulos : *La sécurité de l'aviation civil en droit international public* ; Paris, dir. Dupuis (P.-M.), 1998.

358. Cette sûreté des transports aériens passe également par le renforcement de la sécurité dans le domaine des explosifs. En effet, explosifs et transports aériens (et bien d'autres domaines d'ailleurs) ne se sont jamais ignorés. Leur « relation » est matérialisée dans la plupart des conventions universelles relatives au terrorisme, notamment dans la Convention de 1991 sur le marquage des explosifs plastiques et en feuilles aux fins de détection. L'exemple de cette Convention illustre parfaitement la relation entre la navigation aérienne et les explosifs. En effet, cet instrument fut signé au Canada, et a pour dépositaire, non pas le Secrétaire général des Nations Unies, mais le Secrétaire général de l'Organisation de l'avion civile internationale (OACI)[474]. Mieux, cette convention fut négociée à la suite de l'attentat contre le vol 103 de la Pan Am en 1988, dit « attentat de Lockerbie »[475] ; ce qui illustre encore mieux le lien entre la navigation aérienne et les explosifs ; ce d'autant que, comme l'indiquent les débats législatifs au Sénat, préliminaires à l'adoption de la loi autorisant la ratification par la France de la Convention internationale pour la répression des attentats terroristes à l'explosif, « les attentats à l'explosifs représentent quelque 60 % des actes de terrorisme international enregistrés chaque année »[476]. C'est pourquoi, les mesures destinées à renforcer la sûreté des transports aériens doivent tendre, non seulement à la protection des aéronefs (I), mais aussi à un accroissement de la sécurité sur les explosifs (II).

I. <u>Les mesures destinées à renforcer la protection des aéronefs</u>

Les mesures destinées à renforcer la protection des aéronefs passent par la protection de documents de voyage (A) ainsi que par la limitation du contrôle de l'appareil aux terroristes (B).

[474] L'OACI est un acteur incontournable dans la lutte international contre le terrorisme, en ce qui concerne notamment la sûreté du transport aérien. Il sied notamment de noter que c'est à la suite des recommandations formulés par cette institution que le passeport dit biométrique avait été primitivement expérimenté par un échantillon de 70 pays ; ces mesures de sécurité s'inscrivent notamment dans le cadre de la limitation de déplacements aux terroristes, v. notamment, rapport du Secrétaire général des Nations Unies, *S'unir contre le terrorisme : recommandations pour une stratégie antiterroriste mondiale*, A/60/825, *op. cit*., par. 63, p. 14.

[475] V. notamment K. I. Matar et R. W. Thabit : *Lockerbie and Libya : a study in international relations* ; États-Unis, Jefferson, N.C. ; Londres : McFarland & Co., 2004.

[476] V. *projet de loi autorisant la ratification d'une convention internationale pour la répression des attentats terroristes à l'explosif*, rapport de M. André Rouvière, annexe au procès-verbal de la séance du 4.11.1998, Sénat n° 4 (1998-1999).

A. La protection de documents de voyage

359. La protection des documents obéit à cette réalité que les terroristes aiment à se mouvoir d'un endroit à l'autre. À titre d'exemple, les groupes terroristes utilisent des passeurs et convoyeurs de fonds nécessaires à la préparation de leurs actions[477]. De plus, ces groupes terroristes ont recours à un entraînement au maniement d'explosifs, au *djihad*. Pour ce faire, ils ont besoin de se déplacer dans des camps d'entraînement pour terroristes, dans des pays reconnus comme des « zones à problèmes »[478]. Dans sa résolution 1373 (2001), le Conseil de sécurité demande aux États d'intensifier et d'accélérer les échanges d'informations opérationnelles, concernant, entre autres, les actions ou les mouvements de terroristes[479], au moyen de systèmes de détection de faux documents de voyage (1), et, de manière méliorative, grâce à l'intégration d'éléments biométriques dans les documents de voyage (2).

[477] V. *Lutter contre le financement du terrorisme en Afrique du Nord et de l'Ouest : atelier conjoint CAERT-CESA sur le renforcement des capacités en matière du contre-terrorisme*, du 30 novembre au 5 décembre 2008, à Alger en Algérie, notamment « Passeurs d'espèce », p. 29. Ce séminaire a enrichi une partie des présentes réflexions. Les informations révélées restent dans le cadre de ce qui est autorisé.
[478] *Ibidem*, p. 40.
[479] V. résol. S/RES/1373 (2001), par. 3 (a).

1. Les systèmes de détection de faux documents

360. Les systèmes de détection de faux documents de voyage existent en Europe à la faveur de deux recommandations du Conseil de l'Union européenne. Il s'agit de la recommandation du 98/C 189/02, du 28 mai 1998, concernant la fourniture d'équipements de détection des faux documents aux points d'entrée dans l'Union européenne[480], et de la recommandation du Conseil 99/C 140/01, du 29 avril 1999, relative à la dotation en personnel et en équipements de détection des faux documents et des documents falsifiés dans les services de délivrance des visas des représentations à l'étranger ainsi que dans les administrations nationales chargées de la prorogation des visas[481]. Ces deux actes ont pour objectif de prévoir des compétences et des équipements de même niveau pour la détection des faux documents aux points d'entrée dans l'Union européenne.

361. Le cadre juridique européen des documents de voyage sera renforcé par une décision du Conseil du 27 mars 2000, concernant l'échange d'informations dans le cadre de la lutte contre la contrefaçon de documents de voyage[482]. Celle-ci vise à endiguer les contrefaçons des documents de voyage et la criminalité y relative, par la mise en place par les États d'un système de notification sur les contrefaçons de documents de voyage. Ce système tend à faciliter la détection des contrefaçons de documents de voyage lors de leur contrôle, et la recherche de documents de voyage volés. Mais un tel dispositif, loin de demeurer archaïque, sera complémentaire au mécanisme du passeport biométrique.

[480] V. recommandation 98/C 189/02, *JOCE C* 189 du 17.06.1998.
[481] V. recommandation 99/C 140/01, *JOCE C* 140 du 20.05.1999.
[482] V. décision du 27 mars 2000, *JOCE L* 81 du 01.04.2000.

2. *L'intégration d'éléments biométriques dans les documents de voyage*

362. L'intégration des éléments biométriques dans les passeports et les documents de voyage fait suite aux attentats du 11 septembre 2001, et de la volonté de la communauté internationale de renforcer la sécurité des documents, et d'empêcher les terroristes de se déplacer. Il s'agit là d'une initiative de l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI), qui avait mis en place un projet d'assistance, visant à appliquer aux passeports de quelques 70 États, des normes minimales de sécurité[483]. Les États membres de l'Union européenne, quant à eux, ont invité la Commission à prendre d'urgence des mesures dans ce domaine. Le Conseil a donc décidé, dans son règlement (CE) n° 2252/2004 du 13 décembre 2004 *établissant des normes pour les éléments de sécurité et les éléments biométriques intégrés dans les passeports et les documents de voyage délivrés par les États membres*[484], d'introduire des éléments biométriques dans les passeports européens. Ces identificateurs consisteront en une photo digitalisée et des empreintes digitales[485], qui permettront de lutter efficacement contre la fraude et la falsification. Les éléments biométriques contenus dans les passeports et les documents de voyage serviraient, dit le règlement, à vérifier l'authenticité du document, ainsi que l'identité de son titulaire[486]. Le détenteur du document serait autorisé à vérifier les données à caractère personnel inscrites dans le passeport ou le document de voyage. Le cas échéant, il pourrait demander à les faire rectifier ou à les supprimer.

363. Une proposition de règlement du Parlement et du Conseil tend à modifier le règlement de 2004[487]. Elle apporte à celui-ci les trois modifications suivantes :

- l'inscription dans le règlement d'une disposition visant à exempter les enfants de moins de six ans et les adultes physiquement incapables de l'obligation de donner leurs empreintes digitales[488] ;

[483] V. rapport du Secrétaire général de l'ONU, A/60/825, *op. cit.*, par. 63, p. 14.
[484] V. règlement (CE) n° 2252/2004, *JOCE L* 385 du 29.12.2004.
[485] V. notamment préambule, par. 3 et art. 1 (2).
[486] V. art. 4 par. 3 a) et b) du règlement 2252/2004.
[487] V. COM(2007) 619final, non publiée au *JOUE*.
[488] V. notamment préambule, par. 3. En réalité, il ressort du préambule que des études menées dans les États ont permis de conclure que les empreintes digitales des enfants de moins de six ans n'étaient pas de qualité suffisante pour vérifier l'identité de ces enfants.

- l'obligation pour les enfants de posséder leur propre passeport de sorte que leurs données biométriques soient insérées dans la puce du document de voyage (lorsque les enfants sont couverts par le passeport des parents, les données biométriques ne peuvent pas être contrôlées de manière fiable) ;
- une nouvelle procédure de comitologie[489].

364. En définitive, la protection des appareils volants commence au stade des documents permettant aux terroristes d'emprunter des aéronefs[490]. Toutefois, ces mesures doivent inclure celles permettant que les groupes terroristes accèdent aux appareils, une fois terminées les formalités d'acquisition de documents de voyage.

B. La limitation du contrôle de l'appareil aux terroristes

365. Le détournement de quatre avions de ligne américains, le 11 septembre 2001, qui a entraîné la mort de pratiquement 3500 personnes à New York et Washington, souligne la nécessité de mesures de sûreté renforcées dans le transport aérien, de manière à empêcher que d'autres terroristes prennent à nouveau le contrôle d'un appareil. La limitation du contrôle d'un avion aux terroristes doit se traduire par des mesures au sol, c'est-à-dire par des contrôles visant à empêcher l'accès à l'appareil (1) mais également par des mesures en vol, de manière à mettre l'appareil à l'abri de terroristes (2).

[489] V. exposé des motifs de la proposition, par. 120.

[490] Plus récemment, en septembre 2009, la Commission, dans le souci de renforcer la lutte contre le terrorisme et autres infractions pénales graves, autorise les services répressifs à consulter les empreintes digitales des demandeurs de protection internationale, notamment en autorisant la consultation de la base de données EURODAC (v. en ce sens, notamment W. Roumier, « Renforcement de la lutte contre le terrorisme », *Revue Droit pénal*, octobre 2009 ; également *Revue Europe*, octobre 2009).

1. *Les mesures au sol : empêcher l'accès à l'appareil*

366. Dans une recommandation du 12 janvier 2002[491], l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe[492], forte des travaux réalisés par l'OACI, la Conférence européenne de l'aviation civile (CEAC), l'Union européenne[493], préconise un « rapprochement total » entre les bagages et les passagers enregistrés, pour assurer qu'aucun bagage isolé n'a été embarqué à bord[494]. Il doit être effectué un contrôle de sécurité des passagers et de leurs bagages à main, ainsi que de toutes les personnes qui ont accès à des zones interdites au public, par exemple les objets liés aux services de restauration, aux points en franchise de douane et aux services à bord[495], de même qu'un contrôle total des bagages enregistrés, le plus tôt possible. De plus, des vérifications doivent être effectuées avant le décollage, à l'intérieur et à l'extérieur des appareils. Il doit être fait application du régime spécial de sûreté élaboré par le CEAC pour les transports de marchandises, de courrier et de paquets express[496]. Si, malgré toutes ces mesures, des terroristes réussissaient à embarquer, il siérait alors de mettre l'appareil hors de leur portée.

[491] V. recommandation 1549 (2002).
[492]Discussion par l'Assemblée le 23 janvier 2002 (5e séance), v. rapport de la commission des questions économiques et du développement (rapporteur, M. Billing), du 18.12.2001. Texte adopté par l'Assemblée le 23 janvier 2002 (5e séance).
[493] V. également Proposition de décision-cadre du Conseil du 6 novembre 2007 relative à l'utilisation des données des dossiers passagers (Passenger Name Record - PNR) à des fins répressives. Le « Projet PNR » impose aux transporteurs aériens en partance vers l'Union européenne (UE) de communiquer un ensemble de données, les données PNR, aux autorités répressives nationales. Cette transmission serait réalisée uniquement dans le but de prévenir ou de combattre le terrorisme et la criminalité organisée. Les données PNR désignent le dossier de voyage de chaque passager, qui contient toutes les informations nécessaires pour permettre le traitement et le contrôle des réservations par les transporteurs aériens. Les données PNR figurent à l'annexe de la proposition de décision-cadre (v. annexe COM(2007) 654).
[494] V. point i) de la recommandation.
[495]*Op. cit*., point ii).
[496]*Ibidem*, point v).

2. *Les mesures en vol : mettre l'appareil à l'abri des terroristes*

367. Aux termes de la Convention 1963, relative aux infractions et à certains autres actes survenant à bord des aéronefs, le commandant d'un aéronef dispose de certains pouvoirs. Ceux-ci s'exercent à partir de l'embarquement, c'est-à-dire le moment où les portes sont fermées, jusqu'au moment où les portes sont ouvertes pour le débarquement[497]. En cas d'atterrissage forcé, ses compétences demeurent jusqu'à ce que qu'un État prenne l'aéronef en charge[498]. Le commandant d'un aéronef a autorité de prendre toutes les mesures nécessaires, lorsqu'il est fondé à croire qu'une personne va compromettre la sécurité de l'aéronef[499]. Il peut également requérir l'assistance de l'équipage ou, sans pour autant pouvoir l'exiger, l'assistance des passagers. De même, tout membre d'équipage ou passager peut aussi prendre sans autorisation toute mesure préventive raisonnable pour garantir la sécurité de l'aéronef[500].

368. Concrètement, les mesures en vol consistent dans la prévention de toute tentative d'accès au cockpit par des personnes non autorisées. La recommandation de l'Assemblée parlementaire suggère même l'installation de portes équipées de barres et de serrures capables de résister à des balles et à des explosifs, qui permettent dans le même temps aux membres de l'équipage d'accéder au reste de l'appareil et d'en garder le contrôle, mais aussi de sortir en cas d'urgence[501]. De plus, il est prévu que l'appareil maintienne un contact permanent avec le sol, au moyen de communications vocales, d'une communication par transpondeur, qui donne la localisation de l'appareil, sous l'autorité d'Eurocontrol en tant que « point focal régional européen » pour les informations de nature civile et militaire sur la gestion du trafic aérien. Enfin, il est prévu la possibilité de donner l'alerte en pressant un bouton spécial en cas de déclenchement d'une attaque terroriste[502]. Mais il s'agit là, il faut le reconnaître, de mesures quelque peu insuffisantes dans l'hypothèse d'attentats avec emploi de substances explosives.

[497] V. Convention de 1963, art. 5, par. 1.
[498] *Op. cit*., art. 5, par. 2.
[499] *Ibidem*, art. 6, par 1.
[500] *Ibidem*, art. 6, par. 2.
[501] V. recommandation de l'Assemblée parlementaire, *op. cit*., point vi).
[502] *Ibidem*, point vii).

II. Le renforcement de la sécurité des explosifs

369. À la suite de nombreux attentats perpétrés contre l'aviation civile au moyen d'explosifs plastiques, et tout particulièrement celui de Lockerbie du 21 décembre 1988, le Conseil de sécurité des Nations Unies, puis l'Assemblée générale[503], ont encouragé l'Organisation de l'aviation civile internationale à poursuivre des recherches sur la mise au point d'un régime international de marquage des explosifs. De la sorte, il doit être plus aisé de détecter les explosifs plastiques ou en feuille. C'est ainsi que la Convention de Montréal sur le marquage des explosifs plastiques et en feuille aux fins de détection est signée le 1er mars 1991. Cette Convention contient un certain nombre d'obligations relatives à la détection et la neutralisation d'explosifs (A) ainsi que sur le marquage des explosifs (B).

A. La détection des explosifs

370. La détection des explosifs est une activité très importante dans la prévention de l'explosion. Il s'agit de localiser les substances explosives avant que celles-ci ne deviennent opérationnelles. L'importance de cette activité peut se mesurer au nombre de cycles de formations, à l'endroit des experts étatiques, consacrés à cette matière. Il s'agit d'ailleurs de l'un des programmes d'action du Centre africain d'études et de recherche sur le terrorisme de l'Union africaine (CAERT/UA) dans le cadre du développement des capacités des États membres du l'Union africaine en matière de prévention et de lutte contre le terrorisme. Un séminaire dans ce sens a d'ailleurs stimulé les présentes réflexions. En effet, du 18 au 22 novembre 2008, un atelier a eu lieu au siège du CAERT, à Alger, sur *Le développement des compétences techniques pour la détection et la neutralisation des explosifs*, en partenariat avec le Département américain de la Défense[504].

[503] V. respectivement résol. 635 du 14 juin 1989 et résol. 44/29 du 4 décembre 1989.
[504] V. publications du CAERT, ACSRT/SEM18-20Nov/PF/08/08.

371. Pareil programme existe au sein de l'Union européenne, en tant que mise en œuvre globale et intégrée de recommandations de l'OACI. Dans sa communication, du 18 juillet 2005, relative à des mesures visant à assurer une plus grande sécurité en matière d'explosifs, de détonateur, de matériels servant à fabriquer des bombes et d'armes à feu[505], la Commission, forte de l'assistance du Comité pour la sûreté de l'aviation (AVSEC), travaille au contrôle de la mise en œuvre des spécifications techniques et des critères de performance des différentes familles d'équipements de détection employés dans les aéroports des États membres[506]. La commission propose notamment des techniques de détection d'explosifs (1), et développe de vastes programmes de recherche dans ce domaine (2).

1. *Les techniques de détection d'explosifs*

372. Il ressort de la communication que les explosifs peuvent être détectés au moyen de différentes techniques : par exemple les rayons X, les chiens renifleurs ou les techniques de détection par la vapeur. Aucune méthode ne permet à elle seule une détection satisfaisante des explosifs, il est toujours nécessaire de combiner plusieurs techniques[507]. Cependant, le fait de rendre l'utilisation d'une substance ou d'un agent de marquage obligatoire dans l'Union européenne pour tous les explosifs pourrait faciliter leur détection, car les détecteurs auraient généralement à identifier une seule substance. Néanmoins, en raison de la présence d'explosifs fabriqués à l'étranger, il faut que les équipements de détection puissent encore déceler d'autres agents de marquage, ainsi que des explosifs non marqués[508]. C'est pourquoi des programmes de recherche sont prévus afin de tenir compte de ces insuffisances dans la détection d'explosifs.

[505] V. communication du 18 juillet 2005, COM(2005) 329 final, non publiée au *JOUE*.
[506] V. COM (2005) 329 final *op. cit*., sect. 4.3.1, *in fine*.
[507] *Op.cit*, sect. 4 al. 1.
[508] *Ibidem, in fine.*

2. Les programmes de recherche en matière de détection d'explosifs

373. De vastes programmes de recherche sont menés concernant les nez électroniques et d'autres technologies. Les programmes NOSE II (deuxième réseau d'excellence sur la détection olfactive artificielle) de la Commission européenne a déjà permis la création d'un réseau de scientifiques dans ce domaine. Toutefois, une première étape importante consisterait, dit la communication, à mener une étude approfondie des techniques de détection existantes, évaluant avec précision leur taux de réussite, leur temps de détection et leur coût pour chaque type d'explosif. Les lacunes technologiques pourraient être ainsi identifiées et prises en considération par les programmes de recherche. Les meilleures combinaisons d'équipements devraient également être dûment évaluées, car il est impossible de détecter valablement des explosifs avec un système effectuant une seule opération[509].

La Commission lancera une analyse intégrée des techniques de détection. Ces travaux fourniront une base solide pour concevoir des initiatives législatives en la matière[510]. Entre-temps, elle recommande la mise en place de mesures appropriées visant à rendre obligatoire l'utilisation de dispositifs de détection sur certains lieux stratégiques, notamment les aéroports, de même qu'un marquage strict de substances explosives.

[509] *Ibidem*, al. 2.
[510] *Ibidem*, al. 3.

B. Le marquage des explosifs

374. Le marquage des explosifs n'est pas à proprement parler une précaution de police proactive. Le marquage est une opération uniquement destinée à identifier l'origine d'explosifs, lors d'enquêtes effectuées à la suite d'explosions, de manière à suivre la traçabilité des substances et, éventuellement, l'itinéraire des terroristes. Et puisqu'il s'agit d'une activité qui se situe, d'un point de vue temporel, antérieurement à une explosion, il importe donc que les États et surtout les entreprises fabricantes fassent preuve de vigilance dans ce domaine. L'harmonisation des dispositions concernant la mise sur le marché et le contrôle des explosifs civils relève de la directive 93/15/CEE[511] du Conseil. À la lumière du risque terroriste accru, la Commission envisage l'adoption de nouvelles pratiques sous forme, notamment du marquage des explosifs et des détonateurs, du renforcement de la sécurité en matière de stockage et de transport, et du signalement des transactions suspectes[512].

[511] V. directive 93/15/CEEdu Conseil, du 5 avril 1993, *relative à l'harmonisation des dispositions concernant la mise sur le marché et le contrôle des explosifs à usage civil*, *JOCE L* 121 du 15.5.1993. Cet instrument a été récemment complété par la directive 2008/43/CEde la Commission du 4 avril 2008 portant mise en œuvre, en application de la directive 93/15/CEE du Conseil, d'un système d'identification et de traçabilité des explosifs à usage civil, v. *JOUE L* 94 du 5.4.2008. Ce nouvel instrument met en place un système harmonisé d'identification unique et de traçabilité des explosifs à usage civil. Les États membres doivent s'assurer que les entreprises qui fabriquent ou importent des explosifs et celles qui assemblent des détonateurs apposent une identification unique sur les produits. Chaque produit comporte au minium un code alpha numérique permettant d'identifier le pays et le site de production et un code barre ou code matrice correspondant. Ces dispositions seront appliquées à partir du 5 avril 2012.

[512] V. COM (2005) 329 final, *op. cit*., sect. 4.1 *in fine*.

375. Cependant, la principale source d'inquiétude, en matière de marquage, concerne les explosifs dits « démilitarisés ». En effet, lorsqu'ils arrivent sur le marché, ceux-ci constituent un risque important. Étant donné que les explosifs militaires ne sont normalement pas marqués, ils risquent d'être plus difficiles à détecter que les explosifs civils. Le commerce officiel ou parallèle d'explosifs militaires provenant de surplus, et l'ampleur de la participation des réseaux de criminalité organisée en Europe, dans les transferts illicites, sont par conséquent une source de préoccupation majeure, qui doit être abordée de front. Un rapport des Nations Unies[513] relève que plusieurs États de l'Europe de l'Est se sont dits préoccupés par le trafic d'explosifs et d'engins militaires provenant des surplus de l'ancienne Union soviétique. Il existe notamment d'énormes réserves d'explosifs militaires en Europe centrale et orientale. Des programmes visant à détruire ces stocks sont en place, mais en raison de leur succès limité jusqu'ici, une amélioration radicale s'impose[514].

376. L'importance des mesures prises dans le cadre de la protection des infrastructures critiques et sites sensibles prouve une fois de plus la spécificité de l'infraction terroriste. Il convient de sécuriser les systèmes d'information pour lutter contre les infractions liées aux réseaux informatiques, faire preuve de plus de vigilance dans le domaine des transports, et particulièrement des transports aériens, pour prévenir des attentats dans un domaine des plus vulnérables, en témoignent le nombre de conventions en la matière. Mieux, il faut empêcher que les groupes terroristes puissent se mouvoir à leur aise, à la recherche de sources de financement, ou transportant par-devers eux-mêmes des fonds utiles à la préparation et à la perpétration de leurs attentats.

[513] V. Rapport des Nations unies : Fabrication et trafic illicites d'explosifs par des délinquants et leur usage à des fins délictueuses (23 janvier 2002) ; E/CN.15/2002/9/Add.1.
[514] V. COM (2005) 329 final, *op. cit*., sect. 3 *in fine*.

Section 2- La lutte contre le financement du terrorisme

377. Le financement du terrorisme[515] est le processus de collecte et de transfert de fonds qui vont servir à soutenir une organisation terroriste ou à perpétrer un attentat terroriste[516]. En dépit de l'absence d'un consensus universel sur la définition du « terrorisme », les Nations Unies sont à l'avant-garde de l'élaboration d'instruments internationaux qui incriminent divers actes terroristes. C'est le cas de la Convention internationale de 1999 pour la répression du financement du terrorisme, à laquelle il sied d'adjoindre la Résolution 1373 (2001) du Conseil de sécurité, qui a une portée plus générale que le résolution 1267 (1999) qui, elle, ne vise qu'Al-Qaïda et tous les groupes apparentés.

378. Très souvent, le financement du terrorisme est débattu en même temps que le blanchiment de capitaux, et tous les deux constituent des activités financières illégales dans lesquelles les fonds sont liés de façon inextricable à des buts illicites ou illégaux et transférés par des moyens qui peuvent paraître légaux[517]. Le principal critère de distinction tient au fait que le blanchiment d'argent est le processus qui consiste à transformer de l'argent « sale » (souvent le produit d'un crime) en fonds qui semblent non viciés[518]. Par contraste, le financement du terrorisme peut avoir une provenance « sale » ou non, mais il est toujours destiné à un but illégal, à savoir le soutien des activités terroristes[519].

---

[515] De manière générale, sur les aspects économiques du terrorisme, voir J.-M. Chevalier et O. Pastré (sous la dir.) : *Où va l'économie mondiale ? : scénarios et mesures d'urgence* ; Paris, O. Jacob, 2002.

[516] V. notamment, « *Lutter contre le financement du terrorisme en Afrique du Nord et de l'Ouest : atelier CESA-CAERT sur le renforcement des capacités en matière de contre-terrorisme* », *op. cit*., séance 2, p. 135.

[517] V. en ce sens notamment, M. J.-L. Peduzzi, *L'argent de la terreur* ; Paris, Presses de la cité, « D. Document », 2006.

[518] Il est aisé de constater que la mobilisation internationale contre le financement du terrorisme a entraîné celle contre le blanchiment d'argent, notamment en imposant une plus grande vigilance à l'ensemble des opérateurs ; v. notamment, Aït-Hamlat(S. R.) : *Le Blanchiment des capitaux* ; Nice, dir. Bernardini(R.), 2009 ; l'auteur constate notamment que les discours ne traduisent pas forcément une volonté réelle de lutter contre le blanchiment, et que les résultats obtenus ne sont que le reflet d'un consensus politique.

[519] *Atelier CASE-CAERT, op. cit.*

379. Outre les prescriptions législatives universelles relatives à la lutte contre le financement du terrorisme, il existe un exemple de normes réglementaires internationales. Celles-ci ont été élaborées et sont énergiquement mises en valeur par le Groupe d'action financière sur le blanchiment des capitaux (GAFI)[520], organisme intergouvernemental créé en 1989 et sis à l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), à Paris. Le GAFI a formulé les *Quarante Recommandations sur le blanchiment d'argent*[521] et les *Recommandations spéciales relatives au financement du terrorisme*[522]. D'autres organismes participent à la lutte contre le financement du terrorisme ou le blanchiment des capitaux comme le Comité de Bâle sur le contrôle bancaire ou l'association internationale des contrôleurs d'assurance ou encore le Groupe Egmont. Cet éventail, non-exhaustif, représente le régime juridique de lutte contre le financement du terrorisme, qui couvre un large champ d'application (§1) et définit des sanctions contre des personnes se livrant à cette activité (§2).

[520] Sur l'activité et les normes du GAFI, voir notamment C. Cutajar, « La prévention du blanchiment et du financement du terrorisme », *RD bancaire et fin*., mai 2009.
[521] V. les *Quarante Recommandations* à l'adresse suivante : http://www.fatf-gafi.org/document/23/0,3343,fr_32250379_32236920_34920215_1_1_1_1,00.html#lesquarante.
[522] V. les *Recommandations Spéciales*, www.fatf-gafi.org/SRecsTF_fr.html.

§1- Un champ d'application élargi

380. Les attentats terroristes du 11 septembre 2001 contre les États-Unis ont renforcé l'importance de la prévention, de la détection et de la répression du financement du terrorisme et des actes terroristes au sein de la communauté internationale. En octobre 2001, le GAFI a étendu sa mission au-delà du blanchiment des capitaux pour se concentrer également sur l'effort mondial de lutte contre le financement du terrorisme (LFT)[523]. Aussi, le champ d'application des instruments juridiques de lutte contre le financement du terrorisme couvre désormais à la fois des instruments du cadre juridique universel (I) et le dispositif législatif de lutte contre le blanchiment des capitaux (II).

I. Le cadre juridique universel de lutte contre le financement du terrorisme

La première Recommandation spéciale du GAFI prévoit que « chaque pays devrait prendre des mesures immédiates pour ratifier et pour mettre en œuvre sans restriction le Convention de 1999 des Nations Unies pour la répression du financement du terrorisme »[524] (A). La deuxième partie de cette recommandation prévoit que les États doivent appliquer les résolutions pertinentes du Conseil de sécurité des Nations Unies (B).

[523] Cette tendance à l'élargissement du champ classique de la répression du blanchissement des capitaux vers le financement du terrorisme a déjà franchi les législations nationales ; v. en ce sens, W. Roumier, « Lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme », *Revue Droit Pénal*, janvier 2010, à propos de l'ordonnancen° 2009-104 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme, du 30 janvier 2009 (*JORF* n° 26, du 31/01/2009, p. 1819 à 1833). Ces mesures nationales sont la résultante de la mise en œuvre de la Convention de 1999 sur la répression du fnancement du terrorisme.

[524] V. les *Recommandations Spéciales*, *op. cit.*, recommandation Spéciale I.

A. La Convention de 1999 pour la répression du financement du terrorisme

381. La Convention internationale pour la répression du financement du terrorisme est un texte qui s'inscrit dans le cadre de l'ensemble du droit international antiterroriste. Elle le complète en définissant une infraction supplémentaire, en permettant l'adoption de nouvelles mesures de lutte et en reprenant un certain nombre d'acquis des conventions antérieures. Adoptée à l'initiative de la France, en décembre 1999, elle s'inscrit également dans une condamnation globale du terrorisme sous toutes ses formes comme « criminel et injustifiable »[525] et contraire aux buts et principes de la Charte des Nations Unies concernant le maintien de la paix et de la sécurité internationale et le développement des relations de bon voisinage, d'amitié et de coopération entre États »[526]. Même si la Convention de 1999 reste un texte d'incrimination, des dispositions importantes ont été prévues, s'inspirant directement des principes généralement admis en matière de lutte anti-blanchiment, et qui ont pour objectif d'encourager les États parties à prendre des mesures internes faisant obligation aux institutions financières de mieux identifier leurs clients habituels ou potentiels (1) ou encore l'interdiction d'opposer le secret bancaire aux enquêteurs (2).

[525] V. Conv. 1999, al. 5 du préambule.
[526] *Op. cit*., al. 2 du préambule.

1. *L'identification de titulaires de comptes*

382. La Convention établit une obligation générale, pour les États parties, d'exiger des institutions financières et autres intermédiaires financiers qu'ils prennent les mesures requises pour identifier leurs clients (y compris des bénéficiaires des comptes)[527], qu'ils accordent une attention particulière aux opérations inhabituelles ou suspectes et qu'ils signalent les opérations suspectes[528]. Les États parties sont tenus de coopérer pour prévenir les infractions établies par la Convention « en prenant toutes les mesures possibles, notamment en adaptant si nécessaire leur législation interne, afin d'empêcher et de contrecarrer la préparation sur leurs territoires respectifs d'infractions devant être commises à l'intérieur ou à l'extérieur de ceux-ci »[529].

383. Un aspect important de la Convention tient à sa volonté de lutter contre la constitution de sociétés-écrans qui dérogent à l'ensemble des standards habituels en matière de constitution de sociétés commerciales. À cette fin, et tenant compte de ce qui est prévu dans la Convention, les États parties doivent envisager d'adopter certaines règles comme :

- interdire l'ouverture de comptes dont le titulaire ou le bénéficiaire n'est pas identifié ou identifiable et des mesures garantissant que ces institutions vérifient l'identité des véritables détenteurs de ces opérations[530] ;
- s'agissant des personnes morales, exiger que les institutions financières prennent, si nécessaire, des mesures pour vérifier l'existence et la structure juridique du client[531] ; imposer aux institutions financières l'obligation de signaler promptement aux autorités compétentes toutes les opérations complexes, inhabituelles, importantes, et tous les types inhabituels d'opérations, lorsqu'elles n'ont pas de cause économique ou licite apparente, sans crainte de voir leur responsabilité pénale ou civile engagée pour violation des règles de confidentialité, si elles rapportent de bonne foi leurs soupçons[532] ;

[527] V. Convention de 1999, art. 18, par. 1 b) i).
[528] *Ibidem*, art. 18, par. 1 b).
[529] *Ibidem*, art. 18, par. 1.
[530] *Ibidem*, art. 18, par. 1 b) i).
[531] *Ibidem*, art. 18, par. 1 b) ii).
[532] *Ibidem*, art. 18, par. 1 b) iii).

- exiger des institutions financières qu'elles conservent, pendant au moins cinq ans, toutes les pièces se rapportant aux opérations[533], sans qu'il soit possible aux institutions financières d'invoquer le secret bancaire.

2. *L'interdiction d'opposer le secret bancaire*

384. L'interdiction d'opposer le secret bancaire est un corollaire de l'obligation faite aux États de s'accorder « l'entraide judiciaire la plus large possible » dans leurs procédures pénales relatives aux infractions terroristes visées à l'article 2 de la Convention[534]. La Convention précise expressément qu'ils ne peuvent invoquer le secret bancaire pour refuser de faire droit à une demande d'entraide judiciaire[535]. Toutefois, la Convention oblige simplement les États parties à s'acquitter des obligations qui leur incombent au titre des traités ou autres ententes conclus entre eux[536]. En l'absence de telles ententes, les États parties sont tenus de s'entraider conformément aux dispositions de leur législation interne[537]. La Convention semble effectivement devoir prévaloir sur les lois nationales du secret bancaire, à moins que l'État partie intéressé n'ait expressément négocié un traité à cet effet avec l'État partie qui lui demande de ne pas les respecter.

385. En outre, afin de protéger le droit à la protection des renseignements personnels, la Convention contient une disposition qui interdit à l'État partie requérant de communiquer ou d'utiliser les informations ou les éléments de preuve fournis par un autre État partie pour des enquêtes, des poursuites pénales ou des procédures judiciaires autres que celles qui sont visées dans sa demande, sans le consentement préalable de l'État partie qui les a fournis[538]. La Convention ne traite pas de l'aide financière aux terroristes ou aux entités terroristes, qui est une incrimination propre à la résolution 1373 (2001) du Conseil de Sécurité.

[533] *Ibidem*, art. 18, par. 1 b) iv).
[534] V. art. 12, par. 1 de la Convention de 1999.
[535] *Ibidem*, art. 12, par. 2.
[536] *Ibidem*, art. 12, par. 5.
[537] *Ibidem, in fine.*
[538] V. art. 12, par. 3.

B. Les résolutions pertinentes du Conseil de sécurité

386. La première *Recommandation Spéciale* du GAFI dispose, *in fine*, que les pays doivent appliquer les résolutions du Conseil de sécurité. Le terme « appliquer » signifie que le pays a pris toutes les mesures appropriées et nécessaires pour que les impératifs de la Convention de 1999 et des résolutions entrent en vigueur[539]. Ces mesures peuvent être établies par une loi, un règlement, une directive, un décret ou tout acte législatif conformément au droit national[540]. Les résolutions du Conseil en matière de lutte contre le financement de terrorisme sont de deux catégories : une résolution de portée générale, la résolution 1373 (2001) (1), et des résolutions portant sanction contre le réseau Al-Qaïda (2).

[539] V. Lignes directrices du GAFI, par. 5.

[540] *Ibidem*. Il convient de noter que les États membres de l'UE ont décidé d'appliquer la résolution 1373 (2001) de manière collective et ont de fait adopté le 27 décembre 2001 les instruments juridiques nécessaires à cette fin (positions communes 930 et 931/01 et règlement communautaire 2580/01). Ce souci de cohérence se traduit dans la loi française qui reprend intégralement des définitions contenues dans les instruments communautaires ; c'est ainsi de la notion de *fonds susceptibles d'être concernés par une mesure de gel* (art. L. 564-4 CMF), qui reprend la définition de l'article premier (1°) du règlement 2580/01, v. explication *in* Rapport de la loi du 23 janvier 2006 devant l'Assemblée, par M. Alain Marsaud, p. 91.

1. *Une résolution de portée générale : la résolution 1373 (2001)*

387. La résolution 1373 ne se contente pas d'ériger en infraction le financement du terrorisme en son paragraphe 1 ; à ce même paragraphe, il est demandé de geler les fonds des personnes qui commettent ou tentent de commettre des actes de terrorisme, de déclarer aux autorités les opérations suspectes[541], de contrôler les systèmes alternatifs de remise de fonds (systèmes alternatifs de remise de fonds, réseaux bancaires informels et encore systèmes dits « *hawalas* »[542]) et les organismes à but non lucratif. Il ne s'agit nullement ici d'incriminer ces procédures mais de faire en sorte que celles-ci ne soient pas détournées. Ainsi, les mesures collectives adoptées par le Conseil de sécurité en réponse au terrorisme en tant que menace à la paix et à la sécurité internationales imposent aux États de prendre des mesures à l'encontre de personnes, de groupes, d'organisations et de leurs avoirs financiers.

[541]Cette disposition intéresse les banques ou les institutions financières qui font des transactions bancaires. Il faut donc que ces établissements aient la possibilité de transmettre et de dire aux autorités publiques quelles sont ces opérations suspectes.

[542] Il faut entendre par « *hawala* » la technique de compensation financière effectuée couramment dans les opérations commerciales entre les membres d'une même communauté ethnique. Leurs rapports reposent sur une forte cohésion sociale et une confiance absolue dans la régularité de leurs échanges. Ces compensations financières n'ont rien d'illégal en elles-mêmes, sauf si elles sont déjà interdites, mais elles peuvent servir à des opérations de blanchiment ou de financement clandestin qui seront à peu prés indétectables en raison de l'opacité des relations internes à la communauté et de la difficulté de vérifier les allégations sur l'origine de l'argent. Le système « *hawala* » est un des différents types de systèmes informels existants dans le monde. V. *Guide pour l'incorporation législative et la mise en œuvre des instruments universels* de l'ONUDC, *op. cit*., par. 278, p. 56 ; également paragraphe n° 399 *infra*.

388. Une obligation contenue au point *d)* du paragraphe 1 de la résolution énonce que les États « interdisent 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 ou entités agissant au nom et sur instruction de ces personnes ». Comme évoqué *supra*, pareille disposition n'existe pas dans la Convention de 1999 : l'interdiction de l'aide financière est une obligation autonome créée par la résolution 1373. Toutefois, celle-ci se rapproche de celle-là, entre autres choses, par sa portée générale, c'est-à-dire, à l'instar de la Convention, la résolution ne se limite pas, dans son champ d'application à Al-Qaïda.

2. *Les résolutions portant sanction contre le réseau Al-Qaïda*

389. Le Conseil de sécurité dans ses résolutions 1267 (1999), 1269 (1999), 1333 (2000) et 1390 (2002) a décidé que les pays Membres de l'ONU pourraient confisquer les avoirs des terroristes et des organisations terroristes identifiés par celui-ci. Dans ces résolutions, le Conseil de sécurité, agissant en vertu du chapitre VII de la Charte, a décidé que les Membres des Nations Unies gèleraient les avoirs respectifs des Taliban et d'Oussama Ben Laden, ainsi que des entités qu'ils détiennent ou contrôlent, telles que désignées par le « Comité des sanctions », désormais intitulé Comité 1267, comité du Conseil de sécurité institué en vertu de la résolution 1267 (1999)[543]. Contrairement à la résolution 1373 (2001), ces résolutions instaurent un régime « autonome » de gel des avoirs financiers en vertu duquel les listes des personnes et entités dont les fonds doivent être gelés sont publiées et modifiées de temps à autre sous l'autorité du Conseil de sécurité. Le Comité 1267, du fait qu'il s'agit d'un comité spécial du Conseil de sécurité, est composé de la même manière que ledit Conseil. Il a publié des listes de personnes et d'entités s'apparentant ou associées aux Taliban et à l'organisation Al-Qaïda[544]. Selon le GAFI, la plus importante des cinq recommandations est la résolution 1373 (2001)[545]. Ce qui est tout à fait logique dans la mesure où cette dernière est beaucoup plus large que les autres, qui sont de fait, incluses en elles. De plus, il s'agit d'un texte qui s'articule le mieux avec les dispositions relatives à la lutte contre le blanchiment des capitaux.

[543] V. *Directives régissant la conduite des travaux du Comité*, du 17.11.2002, institué en application de chacune des résolutions

[544](on trouve la liste dans son état le plus récent sur le site Internet du Comité des sanctions institué en vertu de la résolution 1267 (1999), à l'adresse suivante : http://www.un.org/french/docs/sc/committees/1267/1267ListFren.htm). Une liste récapitulative unique est désormais publiée, en application de la résolution 1390 (2002), v. UNSCOR, 57ème session 4452e réunion, ONU, doc. S/INF/58 (2002).

[545] V. les *Recommandation Spéciales*, Recommandation Spéciale I.

II. La lutte contre le financement du terrorisme et le blanchiment de capitaux

390. Afin de mieux percevoir les différences existant entre le financement du terrorisme et le blanchiment des capitaux, il convient, au premier abord, de dresser un cadre définitionnel (A) avant d'aborder l'articulation entre le financement du terrorisme et le blanchiment des capitaux (B).

A. Le cadre définitionnel

391. Un cadre définitionnel propre à chacune des deux notions de financement du terrorisme et de financement des capitaux, n'est pas aisé à établir. Le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme soulèvent de gros problèmes en matière de prévention, de détection et de poursuite pour une grande partie des États[546]. Le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme présentent souvent des caractéristiques transactionnelles similaires, la plupart étant liées à la dissimulation. Les blanchisseurs de capitaux envoient des fonds illicites par des voies légales afin de cacher l'origine criminelle de ceux-ci, alors que les personnes qui financent le terrorisme transfèrent des fonds qui peuvent avoir une origine légale ou illicite de manière à cacher leur origine et leur utilisation finale, qui est le soutien au terrorisme. Une fois les capitaux blanchis, les criminels sont récompensés par un produit déguisé et apparemment légitime. De même, ceux qui financent le terrorisme sont récompensés par la satisfaction résultant du soutien financier visant à mettre en place des stratagèmes et des attaques terroristes. Mais il s'agit là de généralités qu'il sied de repréciser séparément en commençant par le blanchiment des capitaux (1), qui permettra de mieux comprendre le mécanisme du financement du terrorisme (2).

[546] V. *Lutter contre le financement du terrorisme en Afrique du Nord et de l'Ouest : atelier conjoint CAERT-CESA sur le renforcement des capacités en matière de contre-terrorisme*, *op. cit.*, séance 2, p. 139.

1. Le blanchiment de capitaux

392. Le blanchiment de capitaux peut être défini de plusieurs manières. Une première ébauche de définition du blanchiment de capitaux avait été esquissée par la Convention de Vienne de 1988 contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes[547]. Le problème est que cette convention limite les infractions principales (autrement dit, l'activité criminelle dont le produit illicite est blanchi) aux infractions de trafic de stupéfiants. Par conséquent, les délits qui ne sont pas liés au trafic de stupéfiants, comme la fraude fiscale, la fraude, l'enlèvement et le vol, par exemple, ne sont pas définis comme des infractions de blanchiment de capitaux selon la Convention de Vienne. Néanmoins, les années passant, la communauté internationale a estimé que les infractions principales de blanchiment de capitaux devaient être étendues au-delà de la définition de la Convention de Vienne pour englober d'autres infractions graves. Ainsi, la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée (*Convention de Palerme*)[548] demande à tous les pays participants de s'efforcer d'élargir ces infractions de blanchiment d'argent afin de couvrir « l'éventail le plus large d'infractions principales »[549].

[547] V également n° 389 s.
[548] Sur cette convention, v. notamment J.-P. Laborde, *Etat de droit et crime organisé* ; Paris, Dalloz, « Coll État de droits », 2005, pour une étude des législations nationales, régionales et mondiales face à la criminalité organisée, vues par un homme de l'art, notamment ancien magistrat et chef du Service de la prévention du terrorisme de l'ONUDC.
[549] V. Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée, art. 6 2) a).

393. Le GAFI, reconnu comme l'organisme international d'établissement de normes en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux, définit brièvement le blanchiment des capitaux comme le fait de « retraiter ces produits d'origine criminelle pour en masquer l'origine illégale » afin de « légitimer » ces gains mal acquis du crime[550]. Toutefois, dans ses quarante Recommandations sur la lutte contre le blanchiment des capitaux, le GAFI intègre spécifiquement la définition technique et juridique du blanchiment de capitaux[551] de la Convention de Vienne, et recommande d'étendre l'infraction du blanchiment de capitaux issus du trafic de stupéfiant au blanchiment de capitaux se rapportant aux infractions graves[552]. L'origine criminelle des fonds servant au blanchiment est une constante ; ce qui n'est pas nécessairement le cas en ce qui concerne les fonds servant au financement du terrorisme.

2. Le financement du terrorisme

394. Les Nations Unies ont consenti de nombreux efforts, en particulier sous forme de traités internationaux, pour lutter contre le terrorisme et les mécanismes utilisés pour le financer. Même avant les attentats du 11 septembre 2001 aux États-Unis, l'ONU disposait de la Convention internationale pour la répression du financement du terrorisme de 1999. Au sens de cette convention, « commet une infraction […] toute personne qui, par quel que moyen que ce soit, directement ou indirectement, illicitement et délibérément, fournit et réunit des fonds dans l'intention de les voir utilisés ou en sachant qu'ils seront utilisés, en tout ou en partie, en vue de commettre [un acte de terrorisme] »[553].

[550] V. GAFI, Tout sur le blanchiment de capitaux, Le blanchiment de capitaux : qu'est-ce que c'est ? www.fatf-gafi.org/Mlaundering_fr.html.
[551] V. *Les 40 Recommandation*, *op. cit*., Recommandation 1.
[552] *Ibidem*, Recommandation 4.
[553] V. Convention de 1999, *op. cit*., art. 2, par. 1.

395. Le problème pour certains pays est de définir le terrorisme. Tous les pays qui ont adopté la convention ne sont pas d'accord sur les actes qu'il faut considérer comme « terroristes ». La signification du terrorisme n'est pas acceptée universellement, comme il a pu être démontré, tout au long de ces réflexions, du fait des importantes implications politiques, religieuses et nationales qui diffèrent d'un pays à l'autre.

396. Le GAFI, qui est également reconnu comme l'organe international d'établissement de normes en matière de lutte contre le financement du terrorisme, ne définit pas spécifiquement le terme « financement du terrorisme » dans ses neuf Recommandations Spéciales sur le financement du terrorisme, élaborées après les événements du 11 septembre 2001. Toutefois, le GAFI recommande aux États de ratifier et de mettre en œuvre la Convention internationale des Nations Unies pour la répression du financement du terrorisme de 1999. Ainsi, la définition précitée est celle qu'ont adoptée nombre de pays en matière de financement du terrorisme. Cette intervention du GAFI prouve à quel point le financement du terrorisme s'articule avec le blanchiment des capitaux.

B. L'articulation entre le financement du terrorisme et le blanchiment des capitaux

397. Les techniques utilisées pour blanchir les capitaux sont, de manière générale, identiques à celles utilisées pour dissimuler les sources et l'utilisation des fonds utilisés pour le financement du terrorisme. Ces fonds peuvent provenir de sources légitimes, d'activités criminelles ou des deux. Le facteur déterminant ici est la dissimulation de la source du financement du terrorisme, que son origine soit légitime ou non. Si son origine peut être dissimulée, elle peut financer d'autres activités terroristes. De même, il est important pour les terroristes de dissimuler l'utilisation des fonds afin que l'activité de financement ne soit pas détectée.

398. C'est pour ces raisons que le Groupe d'action financière sur le blanchiment des capitaux (GAFI) a recommandé à chaque pays d'ériger en infraction pénale le financement du terrorisme, les actes terroristes et les organisations terroristes[554], et de désigner ces infractions comme des infractions sous-jacentes au blanchiment des capitaux[555]. Enfin, le GAFI a déclaré que ses neuf *Recommandations Spéciales*, conjointement avec les *40 recommandations* sur le blanchiment des capitaux[556], fournissent le cadre fondamental visant à détecter, prévenir et réprimer le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme.

399. Les efforts de lutte contre le financement du terrorisme requièrent également que les pays envisagent d'étendre la portée de leur dispositif de lutte contre le blanchiment de capitaux, pour couvrir les organismes à but non-lucratifs, en particulier les organisations caritatives, afin de s'assurer qu'elles ne peuvent pas être utilisées, directement ou indirectement, pour financer ou soutenir le terrorisme[557]. La lutte contre le financement requiert en outre la surveillance des systèmes alternatifs de transfert ou de virement de fonds, comme les *hawalas*[558]. Ces efforts englobent l'examen des mesures qui devraient être prises pour empêcher l'utilisation de ces organismes par les blanchisseurs de capitaux et les terroristes[559].

[554] V. *Recommandations spéciales du GAFI sur le financement du terrorisme*, recommandation spéciale II.
[555] *Ibidem*.
[556] V. paragraphe introductif *in Recommandations Spéciales*.
[557] V ; recommandation spéciale VIII.
[558] Environ 125 milliards de dollars passent chaque année par les services d'envoi d'argent, ou l'économie « hawala », et que le bien-être économique de nombreux pays en dépend, v. notamment actes du séminaire « *Lutter contre le financement du terrorisme en Afrique du Nord et de l'Ouest : atelier conjoint CAERT-CESA sur le renforcement des capacités en matière de contre-terrorisme* », Alger, 30 novembre-5 décembre 2008, Séance 6, p. 465 ; v. également par. n° 387 *supra*.
[559] V. Recommandation Spéciale VI.

400. Ainsi, les régimes établis dans le monde pour lutter contre ces deux phénomènes sont de plus en plus intégrés. Dans certains cas, lorsque le cadre juridique existant, en particulier les lois sur le blanchiment des capitaux, est peu développé ou archaïque, une bonne solution peut consister à adopter une loi globale traitant de manière uniforme de la lutte contre le financement du terrorisme et de la lutte contre le blanchiment des capitaux. D'ailleurs, la *Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale(CEMAC)* a, dans un règlement n° 01/03 CEMACUMAC[560] portant prévention et répression du blanchiment des capitaux et du financement du terrorisme en Afrique centrale, adopté le 28 mars 2003, pris en considération les incriminations du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme. Une telle démarche permet d'aligner le régime de sanctions liées au financement du terrorisme à celui du blanchiment de capitaux.

§2- Les sanctions contre des personnes se livrant au financement du terrorisme

401. Les sanctions à l'encontre des personnes et entités, qui se livrent à des activités de financement de terrorisme visent à priver les terroristes de l'un des moyens les plus indispensables à la perpétration de leurs attentats, ou à la mise en place de réseaux : l'argent. En effet, dans une large mesure, les terroristes ont besoin de fonds pour mettre en place le *climat incitatif*[561] nécessaire pour assurer la pérennité de leurs activités, et non pas seulement pour monter des attentats donnés. La perturbation de mouvements de fonds terroristes crée un climat hostile au terrorisme. Certes, il est vrai que les coûts directs des attentats ne représentent qu'un pourcentage minime des besoins en fonds des organisations terroristes, mais il n'en demeure pas moins que la perturbation des mouvements de fonds vers les groupes terroristes limite les ressources disponibles pour la propagande, le recrutement, le facilitation, de sorte que leur capacité à soutenir et exécuter des attaques est peu à peu limitée.

[560] « Union monétaire de l'Afrique centrale/Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale », ce règlement est directement applicable dans la législation des États membres de la CEMAC, avec les peines applicables, sans qu'aucune mise en œuvre ne soit nécessaire.

[561] V. *Lutter contre le financement du terrorisme en Afrique du Nord et de l'Ouest : atelier conjoint CAERT-CESA sur le renforcement des capacités en matière de contre-terrorisme*, *op. cit.*, p. 35.

402. Mieux, limiter la liberté locomotrice des terroristes en inscrivant sur des listes des personnes ou entités reconnues comme terroristes, réduit encore les risques d'attentat. Même si, là encore, il convient de relativiser l'efficacité d'une telle mesure, compte tenu de la pratique de l'attentat-suicide, qui reste une « arme » redoutable et redoutée par les systèmes démocratiques[562], comme il a pu être démontré lors des attentats-suicides de Londres du 7 juillet 2005. Quoi qu'il en soit, les sanctions contre les personnes se livrant à des activités de financement de terrorisme prennent, non seulement, la forme de mesures d'expropriation financière (I), mais elles se manifestent également par l'inscription sur les listes de personnes et entités terroristes (II).

I. Les mesures d'expropriation financière

403. En matière d'expropriation financière de personnes ou entités se livrant à des activités terroristes, il importe de déterminer sur quoi va porter la mesure, c'est-à-dire, l'étendue de l'assiette (A) ainsi que le choix des sanctions (B).

[562] V. notamment F. Géré : *Les volontaires de la mort : l'arme du suicide* ; Paris , Bayard, 2003.

A. L'étendue de l'assiette

404. L'assiette représente les biens sur lesquels porteront les mesures d'expropriation financière de la part des autorités compétentes. Dans son article premier, le règlement (CE) n° 2580/2001 du Conseil, du 27 décembre 2001, concernant l'adoption de mesures restrictives à l'encontre de certaines personnes et entités dans le cadre de la lutte contre le terrorisme[563], énumère les avoirs financiers qui sont visés dans un sens large. Il s'agit tout d'abord de « fonds » qui incluent les actifs financiers et les avantages économiques de toute nature, y compris notamment le numéraire, les chèques, les créances en numéraire, les traites, les ordres de paiement et autres instruments de paiement. De plus, les fonds comprennent les instruments de la dette au niveau public ou privé, et les titres négociés notamment les actions et autres titres de participation, les certificats de titres, les obligations, les billets à ordre, les warrants, les titres non gagés, les contrats sur les produits dérivés, les intérêts, les dividendes ou autres revenus d'actifs ou plus-values perçus sur les actifs. En outre, la notion de fonds inclut le crédit, le droit à compensation, les garanties, les garanties de bonne exécution ou autres engagements financiers. Sont aussi pris en compte les crédits, les connaissements, les contrats de vente. De manière générale, tout document attestant la détention de parts d'un fonds ou de ressources financières, et tout autre instrument de financement à l'exportation est considéré comme un fonds.

405. Ensuite, le règlement prévoit que des mesures expropriatrices portent sur les ressources économiques, qui sont des avoirs de toute nature, corporels ou incorporels, mobiliers ou immobiliers, qui ne sont pas des fonds mais peuvent être utilisés pour des fonds, des biens ou des services. Ces avoirs, ainsi que ceux figurant dans la catégorie de fonds, sont susceptibles de faire l'objet de mesures administratives et judiciaires.

[563] V. règlement n° 2580/2001, *op. cit.*, *JOCE L* 370 du 28.12.2001, p. 0009-0022. Il convient de rappeler que ce règlement, ainsi que les positions communes 930 et 931/01, matérialise l'application collective par l'UE de la résolution 1373 (2001) du Conseil de sécurité des Nations Unies.

B. Le choix des sanctions

406. Sur la question du choix des sanctions, les dispositions de la Convention de 1999 et celles de la résolution 1373 (2001) se complètent parfaitement[564]. En effet, la Convention impose à chaque État partie de prendre les mesures nécessaires « à l'identification, à la détection, au gel ou à la saisie de tous fonds utilisés ou destinés à être utilisés pour commettre les infractions »[565] visées dans la Convention, et « à la confiscation des fonds utilisés ou destinés à être utilisés pour la commission [de ces] infractions, ainsi que du produit de ces infractions »[566]. La résolution quant à elle prévoit comme obligations détaillées, s'agissant du gel des avoirs des terroristes, que les États « gèlent sans attendre les fonds et autre 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 leurs sont associées, ou sont contrôlées directement ou indirectement par elles »[567]. Qu'à cela ne tienne, ni la convention ni la résolution ne définissent les termes de gel (1), de saisie (2) et de confiscation (3)[568].

[564] Il importe également de noter que les mécanismes financiers du blanchiment de l'argent, notamment les pratiques des lettres de change, des banques informelles indo-pakistanaises, etc., rendent difficiles toutes action coercitive ; v. notamment une enquête mener par M. Michel Koutouzis : *L'argent du djihad* ; Paris, Mille et une nuits, « Essai », 2002 ; sur le rôle des entreprises dans le processus de blanchiments de capitaux et du financement du terrorisme, v. L. François, P. Chaigneau et M. Chesney (sous la dir.) : *Criminalité financière : le blanchiment de l'argent sale et le financement du terrorisme passent aussi par les entreprises* ; Paris, Éd. d'Organisation, préf. J.-L. Neyaut, 2002.

[565] V. Convention de 1999, *op. cit*., art. 8, par. 1.

[566] *Ibidem*, par. 2.

[567] V. résol. 1373 (2001), *op. cit*., par. 1 c).

[568] De même, sur la légalité et la compatibilité aux droits fondamentaux de telles mesures, v. H. Mock, « "Guerre" contre le terrorisme et droits de l'homme – Réflexions à propos de la Fédération internationale des droits de l'homme (FIDH) intitulé "L'anti-terrorisme à l'épreuve des droits de l'homme : les clés de la compatibilité" », *RTDH*., 65/2006,*op. cit*., p. 28.

1. Le gel

407. Le gel n'est défini ni dans la Convention de 1999 ni dans la résolution 1373 (2001). Mais l'article 2 *f)* de la Convention contre la criminalité transnationale organisée contient une définition de ce mot : « les termes "gel" ou "saisie" désignent l'interdiction temporaire du transfert, de la conversion, de la disposition ou du mouvement de biens, ou le fait d'assumer temporairement la garde ou le contrôle de biens sur décision d'un tribunal ou d'une autre autorité compétente ». Conformément aux Lignes directrices du GAFI, le gel implique que l'autorité compétente[569] d'un pays est en mesure de geler, de bloquer ou de mettre sous séquestre les fonds ou les avoirs concernés, en les rendant indisponibles ou intransférables[570]. De fait, la communauté internationale considère le gel des avoirs comme un des moyens déterminants pour lutter non seulement contre le financement du terrorisme mais également contre le terrorisme lui-même en dissuadant d'éventuels candidats à financer des activités terroristes, en révélant les « circuits monétaires » du financement du terrorisme qui peuvent fournir des indices sur des cellules terroristes et des financiers du terrorisme non encore identifiés, en permettant de démanteler des réseaux de financement du terrorisme, en encourageant des personnes visées à se désolidariser des activités terroristes et à renoncer à leur affiliation à des groupes terroristes[571]. Les avoirs/fonds « gelés » restent la propriété de leur propriétaire d'origine et peuvent continuer d'être administrés par l'institution financière (ou une autre entité, selon le dispositif de gestion désigné par le propriétaire). L'objet du gel des avoirs est de supprimer le contrôle que le propriétaire a sur les avoirs afin que ceux-ci ne puissent être utilisés à des fins de financement de terrorisme. Le gel a sur ce point les mêmes effets que la saisie.

[569] En général le gel des avoirs des terroristes est une mesure conservatoire, qui est décidée par une autorité administrative, très souvent le ministre en charge des finances (qui , dans la plupart des États est un acteur important dans la lutte contre le terrorisme, sous l'angle du financement), comme c'est le cas dans la loi du 23 janvier 2006 ; tout le Chapitre VI de cette loi, qui a trait à la lutte contre le financement du terrorisme a été préparé avec le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie (v. rapport du projet de loi devant l'Assemblée nationale, du 16.11.2005, n° 2681, p. 33). D'ailleurs, l'expression la plus couramment utilisée est celle de « gel administratif des avoirs ».

[570] V. *Lignes directrices du GAFI*, par. 14.

[571] V. en ce sens notamment, C. Cutajar, « Le gel des avoirs terroristes, nouvel outil de lutte contre le financement du terrorisme », *JCP, éd. G., Aperçu rapide 214*, 2006.

2. La saisie

408. La saisie implique que l'autorité compétente est en mesure de prendre le contrôle des fonds ou avoirs en question[572]. Les fonds/avoirs demeurent la propriété de leur propriétaire d'origine, bien que l'autorité compétente puisse toujours en prendre possession et en assurer l'administration ou la gestion. La différence d'une telle mesure avec le gel réside dans le fait que le bien à saisir constitue une pièce à conviction, un élément de l'infraction non-détachable de celle-ci, alors que le gel est une mesure conservatoire qui s'impose indépendamment de la réalisation de l'infraction. Les avoirs sont saisis car ils financent ou sont destinés à financer le terrorisme (lien de cause à effet). Par contraste, les biens doivent être gelés car ils appartiennent à des personnes ou entités se livrant à l'activité terroriste (mais non spécialement au financement du terrorisme). C'est d'ailleurs la raison pour laquelle on gèle en raison de la qualité de terroriste, pour raison d'inscription sur une liste. Le Conseil de sécurité prévoit que la seule circonstance que le nom se trouve sur la liste, publiée sous son autorité, et que les personnes ou entités se livrent à des activités terroristes, oblige les États à geler[573], c'est-à-dire même s'il n'existe aucune procédure judiciaire à l'encontre de la personne dont les fonds sont gelés, ce qui n'est pas le cas de la saisie, qui intervient dans le cadre d'une procédure judiciaire, tout comme la confiscation.

[572] *Ibidem*, par. 15.
[573] V. résol. 1371 (2001), *op. cit.*, par. 1 c).

3. La confiscation

409. La confiscation ou déchéance implique que l'autorité compétente peut ordonner le transfert à l'État de la propriété des fonds ou avoir concernés[574]. L'ordonnance de confiscation est généralement liée à une condamnation pénale ou à une décision de justice établissant que le bien concerné a été obtenu ou était destiné à être utilisé en violation de la loi. Il importe de noter que la confiscation est la dernière étape d'expropriation judiciaire d'un bien, laquelle a commencé sous l'empire de la saisie. Ces deux mécanismes qui interviennent dans le cadre d'une procédure judiciaire sont indépendants de toute inscription sur listes de terroristes. En effet, des termes mêmes de la résolution 1373, l'un des critères sur lesquels se fondent les États pour ordonner une mesure administrative de gel des biens appartenant à une personne ou à une entité terroriste est la présence de celle-ci sur une liste.

[574] V. *Lignes directrices du GAFI*, *op. cit.*, par. 16.

II. L'inscription sur les listes de personnes, groupes ou entités terroristes

410. L'inscription sur les listes de personnes, groupes ou entités terroristes permet de mieux surveiller les déplacements de terroristes et les activités diverses de ces groupes ou entités. Les listes des groupes terroristes sont établies sous l'autorité du Conseil de sécurité, ce qui confère une légitimité aux mesures de gel administratif d'avoirs. L'Union européenne a également établi ses propres listes de personnes et entités se livrant à des activités terroristes. La position commune 2001/931/PESC du Conseil, du 27 décembre 2001, a établi en son annexe une liste[575], sur la base des enquêtes menées par les autorités compétentes, judiciaires ou policières des États membres ; cette liste pourra être complétée et revue semestriellement en vue d'une mise à jour. La liste contient les noms d'entités telles que l'ETA (Pays basque et liberté), l'IRA (Armée républicaine irlandaise)[576], la GRAPO (Groupe de résistance antifasciste du premier octobre), la branche terroriste du Hamas, le Djihad islamique palestinien et d'autres groupes révolutionnaire activistes, ainsi que les noms des personnes en faisant partie.

[575] V. Position commune 2001/931/PESC du Conseil, du 27 décembre 2001, relative à l'application de mesures spécifiques en vue de lutter contre le terrorisme, *JOCE L* 344 du 28.12.2001. Cet instrument a fait l'objet de plusieurs modifications, qui en fait correspondent aux mises à jour de la liste de personnes, groupes ou entités terroristes.

[576] Pour une étude sur la chronologie de ce conflit, et notamment l'organisation du pouvoir en Ireland, v. notamment M. Smith : *The Irish conflict. 2, Northern Ireland before and after 1972* : Nancy, Université de Nancy 2, 1995.

411. Le nom d'Oussama ben Laden et des personnes et entités associées à celui-ci ne sont pas inscrits sur cette liste, étant donné qu'ils étaient déjà catalogués dans la position commune 2002/402/PESC du Conseil du 27 mai 2002 concernant des mesures restrictives à l'encontre d'Oussama ben Laden, des membres de l'organisation Al-Qaïda ainsi que des Taliban et autre personnes, groupes, entreprises et entités associés, et abrogeant les positions communes 96/746/PESC, 1999/727/PESC, 2001/154/PESC et 2001/777/PESC. La mise en œuvre des mesures prévues dans cette position commune a été assurée grâce à l'adoption, le même jour, du règlement (CE) n° 881/2002[577].

412. Afin de pouvoir inscrire une personne, un groupe ou une entité, les États doivent remplir une *Fiche de couverture de demande d'inscription*, auprès du Conseil de Sécurité. Celle-ci figure en annexe de la résolution 1735 (2006)[578]. Au-delà de la longue liste de noms énumérés dans ces instruments, il importe de réfléchir sur les informations concernant les personnes, groupes et entités dont les noms figurent sur les listes, c'est-à-dire les éléments d'identification (A) et, partant de là, de s'interroger sur la justification de cette inscription, c'est-à-dire, les raisons de l'inscription sur la liste (B).

A. Les éléments d'identification

413. Les éléments d'identification sont des fiches signalétiques des personnes, groupes et entités terroristes, qui contiennent des informations précises sur ceux-ci, au vu desquels (éléments) ces entités sont inscrites sur une liste, et qui pourraient permettre de les identifier, ou au moins, de limiter leurs déplacements. Les éléments d'identification donnés en vue de l'inscription d'une entité donnée sur la liste varient selon qu'il s'agisse de personnes (1) ou de groupes, entreprises ou entités (2).

[577] V. règlement (CE) n° 881/2002 du Conseil du 27 mai 2002 instituant certaines mesures restrictives spécifiques à l'encontre de certaines personnes et entités liées à Oussama ben Laden, au réseau Al-Qaïda et aux Taliban, et abrogeant le règlement (CE) n° 467/2001 du Conseil interdisant l'exportation de certaines marchandises et de certains services vers l'Afghanistan, renforçant l'interdiction des vols et étendant le gel des fonds et autres ressources financières décidées à l'encontre des Taliban d'Afghanistan, *JOCE L 139* du 29.05.2002, p. 0009 – 0022.
[578] V. résol. S/RES/1735 (2006), annexe 1.

1. Les éléments d'identification des personnes

414. Les éléments d'identification des personnes sont visés à l'annexe de la résolution 1735 (2006) du Conseil de sécurité des Nations Unies[579]. Ces éléments ont trait à la nationalité de la personne et de l'origine culturelle ou ethnique de son/ses nom(s) ou nom(s) d'emprunt ; toutes les orthographes connues de ces noms doivent être fournies. Quant aux noms, ils comprennent le nom de famille, le prénom et/ou d'autres noms allant de celui du père, du second prénom à celui du grand-père et éventuellement d'autres noms. De plus, le nom complet doit être fourni dans l'alphabet d'origine et dans l'alphabet latin. Mieux, les éléments d'identification englobent les noms d'emprunt actuels ou passés, tout en indiquant s'ils peuvent être considérés comme certains ou non. Dans la même rubrique, se trouvent les informations sur le nom de guerre ou pseudonyme. Le nom de guerre est très important dans la mesure où certains terroristes ne sont reconnus que sous ce nom. Tout comme le titre d'ailleurs, qui peut être honorifique, professionnel ou religieux[580]. D'autres éléments concernent la profession (titre officiel ou fonction officielle) et la nationalité ou la citoyenneté.

415. Les éléments sur la date et le lieu de naissance doivent également être renseignés, ainsi que les données relatives au passeport. Et là la curiosité est que toutes les dates de naissance possibles peuvent être renseignées, le cas échéant, de même que les lieux de naissance : il s'agit d'indiquer tous les éléments d'information connus, notamment la ville, la région, la province ou l'État et le pays, ainsi que les adresses actuelles ou précédentes, avec des précisions sur le nom de la rue, de la ville, de la province ou de l'État et du pays. D'autres informations comme le sexe, les langues parlées, le nom complet du père, celui de la mère et l'endroit où la personne se trouve actuellement et se trouvait précédemment, les entreprises possédées ou contrôlées, l'adresse Internet, ainsi que d'autres renseignements pertinents, comme par exemple la description physique, les signes particuliers caractéristiques ont leur rubrique de renseignement. Il convient de noter que les éléments d'identification des personnes sont plus importants que ceux relatifs aux entités.

[579] V. résol. S/RES/1735 (2006), *op. cit.*, annexe 1, sect. 1, p. 8.
[580] Ainsi, Ayaman Al-Zawahiri est souvent appelé « le Docteur » car il est présenté comme le médecin personnel d'Oussama ben Laden.

2. Les éléments d'identification des groupes, entreprises ou entités

416. Comme pour les personnes ces renseignements commencent par le nom, puis d'autres noms, actuels et précédents, et s'ils peuvent être considérés ou pas. Ensuite, viennent les adresses : celles du siège et/ou des succursales, en indiquant tous les éléments d'information connus, notamment le nom de la rue, de la ville, de la province, de l'État et du pays. Et puisqu'il s'agit de personnes morales, il importe d'indiquer le numéro d'identification fiscale (ou l'équivalent), qui correspond en fait au numéro d'immatriculation au Registre de commerce des sociétés, ou autre type de numéro et type d'identification. Enfin, il convient de mentionner l'adresse Internet et d'autres données utiles pouvant constituer une raison de l'inscription sur la liste.

B. Les raisons de l'inscription sur la liste

417. Comme pour les éléments d'identification *supra*, les raisons de l'inscription sont contenues dans la deuxième section de la *Fiche de couverture*[581]. Cette section commence par deux questions de réponse affirmative ou négative consistant à savoir :

- « le Comité peu-il divulguer les renseignements ci-après ? » ;
- « le Comité peut-il communiquer les renseignements ci-après aux États qui demandent des informations ?

[581] V. résol. 1735 (2006), *op. cit.*, annexe, sect. 2, p. 9.

Suivent ensuite six rubriques à choix multiple (une ou plusieurs possibilités), pour déterminer, entre autres, si la personne participe au financement d'Al-Qaïda, lui fournit des armes, recrute pour son compte ou soutient de toute autre manière des actes commis par Al-Qaïda, Oussama ben Laden ou les Taliban, ou toute cellule, filiale ou émanation ou tout groupe dissident, ou des activités auxquelles ils se livrent.

418. L'inscription étant une mesure de contrainte, restrictive de liberté, elle s'accompagne, en contrepartie, d'une mesure de radiation. La procédure de radiation est fixée dans la résolution S/RES/1730 du Conseil de sécurité, qui prévoit la création au sein du « Service du secrétariat des organes subsidiaires du Conseil de Sécurité un point focal chargé de recevoir les demandes de radiation »[582]. Le point focal sera chargé, entre autres tâches, de recevoir les demandes de radiation présentées par un requérant (individu(s), groupes, entreprises ou entité figurant sur les listes établies par le Comité des sanctions)[583], detransmettre la demande, pour information et observation éventuelles, au(x) gouvernement(s) à l'origine de l'inscription sur la liste et au gouvernement de l'État de nationalité et de l'État de résidence. Ces derniers sont invités à consulter le gouvernement qui est à l'origine de l'inscription sur la liste avant de recommander la radiation. Pour ce faire, ils peuvent s'adresser au point focal, qui peut les mettre en rapport avec le(s) gouvernement(s) à l'origine de l'inscription si celui-ci (ceux-ci) en est (sont) d'accord[584].

[582] V. résolution S/RES/1730 portant *Questions générales relatives aux sanctions*.
[583] *Ibidem*, par. 1.
[584] Ibidem, par. 5.

419. Conclusion du chapitre 1 – Les mesures de police proactive prouvent, de par leur importance, la mobilisation des acteurs divers, notamment du Conseil de sécurité[585], que le terrorisme n'est assurément pas une infraction pénale comme les autres. De même, il importe de noter que, malgré l'importance de ces mesures, parfois à la limite des libertés, les terroristes parviennent à trouver une faille, et à passer entre les mailles du filet. La réflexion consiste à questionner les dispositifs de sécurité existant, sur leurs failles éventuelles. À titre d'exemple, la vidéo surveillance qui est présentée comme un moyen efficace de prévention de prévention ne l'est pas contre l'arme de l'attentat-suicide, comme ce fut le cas à Londres en juillet 2005 ; ce qui oblige la communauté internationale, les États à réfléchir sur de meilleurs systèmes de prévention du terrorisme, car les terroristes se montrent de plus en plus inventifs, créatifs. D'ailleurs, l'histoire des attentats révèle que les terroristes ont souvent une longueur d'avance sur la police proactive. Finalement, il s'agit d'une infraction qui pourrait être source d'un droit pénal nouveau[586], à en juger par les techniques novatrices en matière de prévention[587], mais aussi de répression d'actes de terrorisme.

[585] La seule présence du Conseil de sécurité dans le processus de répression du terrorisme devrait conduire à la conclusion que l'infraction terroriste pourrait conduire à l'enseignement d'un droit spécial, le droit pénal du terrorisme.
[586] Si tant est qu'il ne l'est pas déjà.
[587] Notamment le blanchiment des capitaux et les autres infractions qui font le lit du terrorisme, trafic de stupéfiant, trafic d'arme, usage d'armes de destruction massive, etc.

CHAPITRE 2- LES MESURES RÉPRESSIVES

420. Les mesures répressives représentent la majorité des normes internationales en matière de lutte antiterroriste. Il importe de rappeler que les instruments universels sont pour la plupart des textes de réaction destinés à réprimer des comportements donnés, généralement une vague d'attentats[588]. En réalité trois d'entre eux seulement ont des aspects de prévention dignes de ce nom, parmi ceux-ci, deux mettent l'accent sur les règles pouvant contribuer à empêcher que des matières dangereuses soient utilisées à des fins qui ne sont pas les leurs. La Convention de 1980 sur la protection physique des matières nucléaires, amendée en 2005 pour devenir la Convention sur la répression des actes de terrorisme nucléaire[589], réprime les actes dangereux faisant intervenir des matières nucléaires mais impose également aux États des obligations en matière de réglementation du mouvement de ces matières. La Convention de 1991 sur le marquage des explosifs plastiques et en feuilles aux fins de détection exige un contrôle des stocks d'explosifs plastiques et l'incorporation à ces explosifs d'éléments volatils pouvant être découverts par les appareils de détection de vapeurs[590]. L'autre convention qui comporte un aspect préventif est la Convention sur le financement du terrorisme qui habilite les autorités à interrompre les préparatifs financiers de futurs actes de violence[591]. À ces textes, il convient d'adjoindre la Convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme, qui prévoit la création de nouvelles incriminations[592]. Il est ainsi aisé de constater que, hormis ces quelques cas, les instruments universels portent avant tout sur la criminalisation du terrorisme international (section 1), dont ils dégagent des règles de justice pénale internationale (section 2).

---

[588] De même au plan national, il est possible d'observer cette tendance réactive. Ainsi, en France, les deux vagues d'attentats, qui ont eut lieu, en 1985-1986 et 1995-1996, ont eu pour corollaire, chaque fois, une activité législative.

[589] La Convention de 2005 est entrée en vigueur le 6 juillet 2007, 30 jours après la ratification du traité par le Bangladesh – qui est devenu le 22ème État à déposer son instrument de ratification auprès du secrétaire général des Nations unies.

[590] V. annexe technique de cette convention, 2ème partie.

[591] La Convention internationale pour la répression des actes de terrorisme nucléaire, comporte un aspect de prévention dans son article consacré à la coopération internationale, qui fait aux États l'obligation de coopérer en adoptant toutes les mesures possibles pour prévenir et combattre la préparation sur leurs territoires de la commission, à l'intérieur ou à l'extérieur de leurs frontières, d'infractions réprimées par la Convention. Cet article n'exige pas expressément la criminalisation des actes visés et la préparation de ceux-ci n'est pas incluse dans l'article, mais celui-ci doit être lu dans le contexte des dispositions semblables, de caractère obligatoire, du paragraphe 2 d) de la résolution 1373 (2001) du Conseil de sécurité.

[592] V. notamment *infra*, partie 2, titre 2, chapitre 1er, section 1ère, par. 2, sur l'élaboration de nouvelles incriminations dans une perspective d'action proactive, n° 820 s.

Section 1- La criminalisation du terrorisme international

421. La criminalisation du terrorisme international est liée à la nature même des instruments juridiques universels. Il semble bien qu'il n'existe qu'une seule tendance de politique criminelle : celle de la criminalisation de l'acte terroriste et de la nécessité de poursuites pénales. La réaction contre le phénomène terroriste est non seulement une nécessité morale mais aussi juridique. Le terrorisme ne peut pas être justifié, et il doit également être condamné juridiquement. Cette condamnation juridique repose sur l'incrimination pénale du terrorisme. L'incrimination pénale désigne, en termes généraux et abstraits, certains faits qui sont érigés en infraction pénale par une norme juridique déterminée. Si une infraction pénale suppose l'existence d'une incrimination définie, elle peut être conçue comme la violation concrète d'une norme d'incrimination qui ne fera l'objet d'une qualification pénale qu'à certaines conditions supplémentaires que le législateur peut prévoir. Ces principes généraux restent d'application pour l'incrimination de l'acte terroriste. Une véritable incrimination *sui generis* du terrorisme n'existe que depuis peu, soit à travers le projet de convention globale[593], soit à travers la décision-cadre de l'Union européenne[594].

[593] V. Comité spécial créé par la résolution A/RES/51/210 du 16 janvier 1997, par. 9.
[594] V. Décision-cadre 2002/475/JAI du Conseil du 13 juin 2002 relative à la lutte contre le terrorisme, *op. cit*., *JOCE*L 164 du 22.6.2002.

422. Cela paraît d'autant plus nécessaire au regard de l'article 7 Convention européenne des droits de l'homme, qui traite de la légalité des délits et des peines[595]. Il ne peut y avoir infraction pénale sans que le comportement délictueux ait été prévu comme tel par une disposition légale, ou mieux par un texte contenant une norme[596]. Une peine ne peut être infligée si elle n'a pas été prévue par la loi pénale. Ces principes se rangent parmi les principes généraux du droit pénal. Cet article prohibe l'application de la loi pénale de manière extensive au détriment de l'accusé, notamment par analogie[597]. Il en résulte qu'une infraction doit être clairement définie par la loi. Cette condition se trouve remplie lorsque l'individu peut savoir, à partir du libellé de la clause pertinente, quels actes et omissions engagent sa responsabilité[598]. Cette criminalisation conduit à s'interroger sur les fondements juridiques de la pénalisation du terrorisme (§1). Mieux, en termes de justice pénale internationale, cette criminalisation du terrorisme postule que l'État sur le territoire duquel se trouvent des personnes suspectées de terrorisme est tenu d'organiser la répression juridictionnelle des auteurs d'actes terroriste (§2).

[595] V. également art. 15 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, « *Nul ne sera condamné pour des actions ou omissions qui ne constituaient pas un acte délictueux d'après le droit national ou international au moment où elles ont été commises. De même, il ne sera infligé aucune peine plus forte que celle qui était applicable au moment où l'infraction a été commise. Si, postérieurement à cette infraction, la loi prévoit l'application d'une peine plus légère, le délinquant doit en bénéficier.* ».

[596] En vertu du principe de légalité criminelle.

[597] V. de Schutter, O., « la Convention européenne des droits de l'homme à l'épreuve de la lutte contre le terrorisme », *in Lutte contre le terrorisme et droits fondamentaux*, Bruylant, 2002, p. 141.

[598] V. documents de travail du CODEXTER, CODEXTER (2004) 05 restreint du 16 février 2004, et CODEXTER (2003) 13 du 23 octobre 2003 en ce qui concerne un examen comparé du champ d'application des conventions des Nations Unies concernant la lutte contre le terrorisme.

§1- Les fondements juridiques de l'impératif de répression

423. L'obligation de réprimer les actes de terrorisme est inhérente aux instruments universels. Les infractions pénales qualifiées dans les huit conventions et protocoles contre le terrorisme négociés entre 1970 et 1988 ont essentiellement un caractère de réaction. Plus récemment, la Convention de 1997 sur les attentats terroristes à l'explosif a introduit deux autres sources de responsabilité pénale. À l'image des instruments précédents, la Convention fait aux États l'obligation de réprimer toute personne qui fait détonner un engin explosif, tente de le faire mais en est empêchée par des circonstances indépendantes de sa volonté[599], et le complice[600] qui conduit le terroriste jusqu'à sa cible.

424. Dans tous ces cinq cas qui viennent d'être exposés, des poursuites ne peuvent être engagées qu'en cas de commission ou de tentative de commission d'une infraction. Il ne serait même pas possible d'entamer des poursuites en présence de preuves indiscutables d'une entente visant à commettre un attentat à l'explosif, accompagné de preuves de l'achat des composantes d'un engin explosif et des clous destinés à servir de projectiles[601]. Il y a lieu d'observer que l'acte terroriste trouve son incrimination dans le texte de la convention universelle (I) qui le définit, ce qui doit être rattaché au caractère « sectoriel » des conventions et protocoles universels. Par ailleurs, la gravité de l'infraction terroriste est telle sa pénalisation est liée à la spécificité de l'infraction terroriste (II).

[599] V. art. 2, par. 1 et 2.
[600] V. art. 2, par. 3 a).
[601] Cette difficulté juridique sera résolue au moyen de nouvelles incriminations liées aux préparatifs d'actes terroristes, v. *infra*, partie 2, n° 820 et S., référence précédemment citée.

I. Une incrimination contenue dans le texte de la convention

425. La plupart des conventions et protocoles internationaux contiennent une « clause générale de pénalité » (A) en tant qu'obligation imposée aux États de prendre des lois tendant à punir les auteurs d'actes de terrorisme. Cette obligation s'accompagne pour les États de toute exclusion d'un régime particulier (B).

A. La « clause générale de pénalité »

426. La « clause générale de pénalité » découle de la nature même des instruments universels qui, faudrait-il le rappeler, sont des textes sectoriels et réactifs. C'est leur caractère de « documents de vengeance » qui fait qu'ils puissent être perçus avant tout comme des instruments circonstanciels et donc porteurs d'une clause de pénalité, qui fait obligation aux États de sévir contre des actes qu'ils définissent comme étant des actes de terrorisme[602]. D'ailleurs ces conventions suggèrent que les auteurs d'actes terroristes soient punis selon le principe de la plus haute expression pénale, en sorte que si la peine de mort[603] existe dans l'arsenal des peines, les États peuvent en faire application[604]. Toutefois, les instruments universels en tant que base juridique pour la lutte antiterroriste ne sont utiles que si les États consentent à leur mise en pratique. Ces instruments universels, en ce qu'ils prévoient l'incrimination des actes terroristes, constituent des outils absolument essentiels à la lutte contre cette menace. Néanmoins, les États doivent s'engager dans leur mise en application afin qu'ils soient des outils effectifs[605]. En effet, les conventions et protocoles internationaux ne sont pas efficaces dans la détermination du *quantum* des peines (1), pas plus qu'ils ne traitent de la prise en compte du repentir (2).

[602] V. notamment art. 5 b) de la Convention de 2005 sur les actes de terrorisme nucléaire : « *Chaque État Partie prend les mesures qui peuvent être nécessaires pour […] réprimer lesdites infractions par des peines tenant dûment compte de leur gravité* ».

[603] La peine capitale est utilisée, le cas échéant, dans plusieurs pays arabes pour des infractions telles que les actes de terrorisme. De façon générale, ces États font partie des « nos-abolitionnistes » (v. notamment J. Pradel, *Droit pénal comparé* ; Paris, Dalloz, 2è éd., 2002, n° 511, p. 648-649.

[604] Pareille disposition existe d'ailleurs dans la Convention de l'OUA de 1977 sur l'élimination du mercenariat en Afrique, où l'article 17 prévoit que, pour les actes de mercenariat, « la peine [peut] aller jusqu'à la peine capitale ». Toutefois, une telle disposition serait difficilement envisageable, au sein du Conseil de l'Europe, en vertu de la Convention européenne des droits de l'homme.

[605] La convention interaméricaine contre le terrorisme, du juin 2002, invite les parties à adopter dans leur législation, les peines adaptées à la nature et à la gravité des actes de terrorisme, v. art. 3 sur les « Mesures internes ».

*1. La détermination de **quantum***

427. Certes, les instruments juridiques internationaux précisent que les pénalités en matière de terrorisme doivent être sérieuses, en conformité avec le principe de proportionnalité[606] de la gravité de la sanction à la gravité de l'acte ; pour autant, ces instruments internationaux et continentaux ou régionaux sont muets sur la détermination du *quantum* des peines. En effet, la détermination de la sanction relève de la souveraineté des États. Il appartient donc à chaque État partie, dans l'optique d'une incorporation des textes internationaux en droit interne, de prévoir les peines appropriées conformément à son obligation de réprimer les actes de terrorisme. Le régime des sanctions doit être particulièrement dissuasif et des peines lourdes doivent être prévues pour les auteurs de tels actes. De plus, seuls les États peuvent adopter des peines qui tiennent compte des circonstances de l'infraction et de la personnalité de l'auteur de l'infraction, comme dans l'hypothèse des repentis.

[606] V. notamment art. 4 b) de la Convention de 1999 pour la répression du financement du terrorisme, art. 5 b) de la Convention de 2005 sur la répression des actes de terrorisme nucléaire.

2. *La prise en compte du repentir*

428. Le cas des « repentis »[607] n'est nullement envisagé par les conventions et protocoles universels, même s'il l'est dans la Convention contre la criminalité transnationale organisée[608] (CTO). Dans l'hypothèse où l'infraction de terrorisme entre dans le champ de compétence de la CTO, et que cette convention fait l'objet d'une ratification par l'État, le système de « repenti » est applicable. Le repentir présente l'intérêt de décourager à la fois l'association de criminels, exposée au risque constant de délation, et les associations existantes de réaliser leurs desseins. Certains législateurs nationaux accordent au repenti une relative clémence quant au prononcé de la sanction. Celle-ci, par exemple en France[609], prend la forme d'une cause légale d'exemption de peine ou de réduction de peine[610]. Il importe de noter qu'il existe des législations similaires, notamment en Italie, en Grande-Bretagne, au Portugal, en Allemagne ou en Espagne. Un tel mécanisme mérite d'être envisagé par les législateurs nationaux.

Ces deux mesures sont des manifestations du principe d'individualisation[611] de la peine, que seuls sont capables d'apprécier, les autorités judiciaires des États membres ; d'ailleurs, il n'est pas surprenant que, en France, la pratique du repentir ait été dégagée de manière prétorienne par les juridictions françaises[612], lesquelles, à l'instar de juridictions

[607] Un « repenti » peut être défini comme l'individu qui par son intervention permet soit de prévenir une infraction et d'en limiter les effets, soit d'en identifier les auteurs et donc de les arrêter.
[608] V. art. 26 de la Convention contre la criminalité transnationale organisée.
[609] V. en ce sens notamment A. Mihman, « Exemption et réduction de peine pour les repentis : apports de la loi du 9 mars 2004 dite "loi Perben II" », *Revue droit pénal*, juillet 2005.
[610] Ainsi, aux termes de l'article 422-1 du Code pénal français, « toute personne qui a tenté de commettre un acte de terrorisme est exempte de peine si, ayant averti l'autorité administrative ou judiciaire, elle a permis d'éviter la réalisation de l'infraction et d'identifier, le cas échéant, les autres coupables ». Il sied de noter que ce dispositif existe par ailleurs en France pour d'autres infractions, notamment pour le trafic de stupéfiants, et l'association de malfaiteurs. La loi portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité vise à en étendrel'application aux cas d'empoisonnement, d'assassinat, de torture, de séquestration et d'enlèvement, de détournement d'avion, de proxénétisme, de traite des êtres humains, de vol en bande organisée et de trafic d'armes, c'est-à-dire à toutes les infractions relevant de la criminalité organisée.
[611] Nombre d'auteurs suggèrent ainsi que soit utilisé le terme de « personnalisation » de la peine en raison de la forte tendance à la condamnation de personnes morales, M. Danti-Juan faisait cette remarque lors d'un cours magistral sur le droit de l'exécution des peines, en Master 1, à l'Université de Poitiers, en 2004.
[612] L'Italie est souvent citée en exemple dans les systèmes juridiques où il est envisagé d'instaurer un « droit des repentis ». Il s'agit du premier pays européen à avoir adopté une telle législation et celui, très certainement, qui a l'expérience la plus significative en ce domaine, v. Mme Beernaert M.-A., « Repentis »ou « collaborateurs de justice » : quelle légitimité dans le système pénal ?, *Droit et société* 2003/3, N° 55, p. 696.

d'autres systèmes juridiques européens, voire internationaux, sont réputées êtres, en matière de terrorisme, des juridictions ordinaires à composition spéciale[613].

B. L'exclusion d'un régime particulier

429. La tentation d'un régime dérogatoire afin de répondre à la menace terroriste est grande[614]. Certes, le terrorisme, en raison des dangers exceptionnels qu'il provoque, crée une situation spécifique autorisant des limitations particulières à l'exercice de certains droits, il n'en demeure pas moins que la réponse quasi-générale des États (européens en tête) aux exigences d'un équilibre entre la protection contre le terrorisme et la sauvegarde des droits et libertés est de refuser d'instituer des tribunaux d'exception[615] comme réponse à la menace actuelle posée par le terrorisme. Mieux, dans son avis n° 8 (2006), le Conseil consultatif des juges européens (CCJE) estime que « le rôle du juge dans les affaires de terrorisme ne doit pas être différent de celui qui est le sien dans les autres types de procès et que la spécificité de la matière ne justifie pas sa soustraction aux règles de compétence de droit commun »[616]. De même ce souci de préserver les droits et libertés ne préjuge en rien de la sévérité dont doivent faire montre les États dans la répression des actes de terrorisme. Les instruments universels et régionaux demandent aux États de refuser tout caractère politique à l'acte de terrorisme (1), tout autant qu'il leur est fait obligation de mettre en cause la responsabilité des personnes morales (2).

---

[613] De fait, le Conseil consultatif des juges européens (CCJE) du Conseil de l'Europe, note que la réponse quasi-générale des Etats européens aux exigencesd'un équilibre entre la protection contre le terrorisme et la sauvegarde des droits de l'homme est de refuser d'instituer des tribunaux d'exception, v. avis n° 8 CCJE (2006) 3, 10 novembre 2006, par. 42.

[614] De fait, certains systèmes, sous la montée des attaques terroristes n'hésitent pas à adopter de véritables législations d'exceptions, notamment les pays anglo-saxons, ou des États récemment touchés par le terrorisme, comme l'Espagne. Il faut aussi voir dans la multiplication des incriminations à vocation préventive une manifestation de cet élan répressif. Il existe un fort courant tenant d'une approche dérogatoire ; v. Renar (M.) : *Les infractions de terrorisme contemporain au regard du droit pénal* ; paris, dir. Bouloc (B.), 1996. Cette tendance d'un droit d'exception est confirmée par une étude de législation comparée, qui fait apparaître que les dispositions antiterroristes, loin de rester cantonnées au champ étroit qui leur était à l'origine dévolu, se répandent dans l'ensemble du droit commun de la répression au point de menacer de le phagocyter complètement ; v. en ce sens, Touchot (O.) : *Étude comparée des législations antiterroristes en France, au Royaume Uni et aux Etats Unis* ; Paris, dir. Rebut (D.), 2004.

[615] Les rares États comme les États-Unis d'Amérique ou l'Angleterre qui, dans un élan de vengeance, ont institué une procédure dérogatoire et particulièrement restrictive de libertés se sont vus prendre au piège de la censure par leurs juridictions suprêmes.

[616] V. « Le rôle des juges dans la protection de l'État de droit et des droits de l'homme dans le contexte du terrorisme », Conseil de l'Europe, CCJE (2006) 3, du 10.11.2006, par. 44.

1. *Le refus du caractère politique de l'acte de terrorisme*

430. Le refus du caractère politique de l'infraction terroriste vise à faciliter la coopération internationale, en excluant le caractère politique des actes de terrorisme pour les besoins de l'extradition ou de l'entraide judiciaire. Le refus du caractère politique du terrorisme est prévu par une disposition, dans certains instruments antiterroristes[617], sous le label de l'« Exclusion de la clause d'exception politique »[618]. Cette disposition a une incidence en droit international. Elle modifie, en effet, les conséquences des traités et accords d'extradition et d'entraide judiciaire mutuelle en vigueur, en ce qui concerne l'appréciation de la nature de ces infractions. Elle supprime la possibilité pour la Partie requise d'opposer le caractère politique de l'infraction aux demandes d'extradition ou d'entraide judiciaire mutuelle.

431. Toutefois, cette disposition, sur le refus de la clause d'exception politique, ne crée pas une obligation d'extrader, étant donné que ces différentes conventions et protocoles ne sont pas des traités d'extradition en tant que tels. Le fondement juridique de l'extradition reste le traité, l'accord ou l'instrument juridique d'extradition concerné. Néanmoins, nombre d'instruments juridiques relatifs au terrorisme, prévoient qu'une Partie peut, si elle le souhaite, utiliser la convention comme base juridique pour l'extradition[619]. Les États entendent ainsi durcir le droit face à la montée des actes de terrorisme, et profitent ainsi d'un contexte favorable pour étendre la répression aux personnes morales.

[617] V. notamment art. 11 Convention internationale pour la répression des attentats terroristes à l'explosif, art. 14 Convention internationale pour la répression de financement du terrorisme, art. 20 Convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme.
[618] Il s'agit d'ailleurs de l'intitulé de l'article 20 de la Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention du terrorisme.
[619] V. notamment art. 11 (2) de la Convention de 1999 pour la répression du financement du terrorisme, art. 19 (2) de la Convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme.

2. La responsabilité des personnes morales

432. Bien que n'ayant point été prévue par les instruments juridiques universels, la responsabilité des personnes morales, en droit international, repose sur une disposition de la CTO[620]. Mieux, celle-ci est reprise dans la Convention du Conseil de l'Europe de 2005 sur la prévention du terrorisme, en son article 10. Celui-ci est conforme à la tendance juridique actuellement observée, qui va dans le sens d'une reconnaissance de la responsabilité des personnes morales. Il vise à imposer une responsabilité aux sociétés commerciales, associations et personnes morales similaires pour les actions criminelles commises pour leur compte.

433. Les Parties sont tenues d'établir la responsabilité des personnes morales conformément à leurs principes juridiques[621]. La responsabilité au titre de cet article peut être pénale, civile ou administrative. Il est loisible à chaque Partie de prévoir l'une quelconque ou l'ensemble de ces formes de responsabilité, conformément à ses principes juridiques, dès l'instant que la forme de responsabilité retenue satisfait aux critères énoncés au paragraphe 3 de l'article 11 de la Convention de 2005, à savoir que les sanctions, de nature pénale ou non, sont « efficaces, proportionnées et dissuasives », et incluent des sanctions pécuniaires. Ce paragraphe précise que la responsabilité des personnes morales n'exclut pas la responsabilité des personnes physiques ; une telle norme tient compte du caractère particulier des actes terroristes.

II. Une pénalisation liée à la spécificité de l'infraction terroriste

L'acte de terrorisme est un acte qui se caractérise par une particulière gravité (A), et qui, de fait, oblige à une enquête pénale (B).

[620] V. art. 10 de la Convention contre la criminalité transnationale organisée. Dans la version anglaise de la CTO, le terme *person* est remplacé par *entity*, qui a un sens plus large, v. notamment rapport explicatif de la Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention du terrorisme, STCE n° 196, par. 134.
[621] V. paragraphe premier de l'article 10.

A. Un acte d'une particulière gravité

434. Les actes de terrorisme constituent des actes de nature à provoquer des morts ou des dommages corporels graves, commis dans le cadre d'une entreprise individuelle ou collective, dans le but de créer la terreur dans la population[622] ; par conséquent, la réponse des États les amène à penser à des structures ou à des systèmes performants. Cette définition appelle à s'interroger sur la notion d'acte ou d'infraction grave (1). De plus, en matière d'actes de terrorisme, il importe d'observer que leur gravité résulte de leurs méthodes (2).

1. La notion d'infraction grave

435. Il n'y a dans les instruments universels ou régionaux, nulle indication sur ce qu'est une infraction grave. À la vérité, il appartient aux autorités nationales de qualifier cette infraction. Toutefois, de récents traités internationaux prévoient des règles à cet égard. Ainsi, la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée désigne par "infraction grave" « *un acte 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* »[623]. Dans le cas des actes de terrorisme, il s'agit en fait d'infractions particulièrement graves, et ce y compris les infractions qui leur sont connexes, comme les activités de financement de terrorisme ou toutes les autres formes de préparatifs et d'appui[624] aux actes de terrorisme, même si cette gravité est avant tout consubstantielle à la nature des manifestations d'actes terroristes, qui en fait des actes, le plus souvent, d'une extrême gravité.

[622] Cette définition de l'acte de terrorisme se trouve à l'article 421-1 du *Code pénal* français.
[623] V. art. 2 (b) CTO.
[624] V. *infra*, Partie 2, titre 2, chap. 1er, n° 820 et s., *op.cit*.

2. Une gravité résultant des méthodes

436. Les manifestations du terrorisme en font nécessairement une infraction grave. Ce qui est frappant en matière de terrorisme ce sont ses méthodes particulièrement violentes. Il convient de rappeler à ce propos que la majorité des instruments internationaux ont été adoptés par suite d'attentats, ou d'autres méthodes d'expression d'actes de terrorisme. En effet, ce qui caractérise ces infractions sont des modes opératoires assez exceptionnels. Outre les attentats cités, il y a la possibilité que des matières dangereuses soient utilisées dans la perpétration d'actes terroristes. De plus, le détournement d'aéronef a toujours été une méthode propre au terrorisme, mais aussi des assassinats, des enlèvements à des fins politiques, en sorte que leur retentissement psychologique dépasse largement le cercle des victimes directes pour frapper l'opinion publique concernée. De telles méthodes obligent, selon les instruments internationaux[625], à ce que les États qualifient d'infractions pénales certains actes[626] pouvant conduire à la commission d'infractions terroristes. Ainsi, les actes de terrorisme sont perçus comme des actes qui, par leur nature même, mettent les États dans l'obligation d'en rechercher les auteurs.

[625] V. notamment les travaux menés par le CODEXTER sur la Convention du Conseil de l'Europe de 2005 pour la prévention du terrorisme, in rapport explicatif de cette convention, STCE n° 196, par. 33.
[626] V. notamment les articles 5, 6 et 7 de la Convention de 2005, sur la provocation, le recrutement et l'entraînement pour le terrorisme.

B. Un acte obligeant à une enquête pénale

437. Les conventions internationales et régionales obligent les États à enquêter sur les actes de terrorisme. De fait l'obligation d'enquêter est renforcée dans la Convention de 1999 pour la répression du financement du terrorisme. Ainsi, en matière d'entraide judiciaire, les dispositions classiques sur l'obligation d'enquêter et sur l'entraide judiciaire sont renforcées : ni le secret bancaire[627], ni le caractère fiscal d'une infraction ne pourront plus être invoqués pour refuser une demande d'entraide judiciaire ou d'extradition[628]. La nécessité de l'enquête pénale est formulée dans des textes internationaux relatifs au terrorisme, qui préconisent un « devoir d'enquête » (1) chaque fois que des actes de terrorisme ont été commis. De fait, cette obligation reflète la maxime *aut dedere aut judicare* (2).

1. Le devoir d'enquête

438. Le devoir d'enquête a son fondement dans la plupart des conventions relatives à la prévention et la lutte contre le terrorisme, notamment la Convention internationale pour la répression du financement du terrorisme[629], la Convention internationale pour la répression des attentats terroristes à l'explosif[630]. Au plan régional, le devoir d'enquête est clairement traité à l'article 15 de la Convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme. Le paragraphe 1er de cet article demande aux Parties, lorsqu'il est porté à leur connaissance que l'auteur ou l'auteur présumé d'une infraction terroriste pourrait se trouver sur leur territoire, d'enquêter sur ces informations.

[627] De façon générale, le secret bancaire est indifférent en matière de délinquance financière, v. en ce sens, notamment J. Lasserre Cap de ville, « Le secret bancaire en 2009 : un principe en voie de disparition ? », *AJ pénal* 2009, p. 165.
[628] V. notamment les articles 12 et 13 de la Convention de 1999.
[629] V. art. 9 Conv. financement du terrorisme.
[630] V. art. 7 Conv. répression des attentats terroristes à l'explosif.

439. Lorsque les conditions de l'ouverture d'une enquête sont satisfaites, la Partie, sur le territoire de laquelle se trouve l'auteur ou l'auteur présumé de l'infraction, est invitée à prendre les mesures appropriées en vertu de sa législation interne pour assurer la présence de cette personne aux fins de poursuites ou d'extradition[631]. C'est ce que traduit la maxime *aut dedere aut judicare.*

2. La maxime aut dedere aut judicare

440. « Extrader ou poursuivre » dans sa version française, la maxime *aut dedere aut judicare*[632] figure dans les conventions internationales relatives au terrorisme[633]. Elle est clairement exprimée à l'article 18 de la Convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme. Cette disposition impose à la Partie requise l'obligation de soumettre l'affaire à ses autorités compétentes pour l'exercice de l'action publique si elle refuse l'extradition (*aut dedere aut judicare*). Pour que s'applique cette disposition, il est impératif que l'auteur soupçonné d'une infraction ait été découvert sur le territoire de la Partie requise, et celle-ci doit avoir reçu une demande d'extradition d'un État partie dont la compétence de poursuivre est fondée sur une règle de compétence existant également dans sa propre législation.

441. L'affaire doit être soumise aux autorités compétentes en vue de poursuites, sans exception aucune ni retard injustifié. L'enquête et les poursuites suivent les règles de droit et la procédure en vigueur dans la Partie requise pour les infractions de gravité comparable. Il en va de même de la décision concernant l'affaire.

442. Il importe de noter que le projet de Convention globale contre le terrorisme incorpore la règle *aut dedere aut judicare* dont le principe de compétence juridictionnelle universelle est le corollaire.

---

631 V. par. 2 de l'article 15.

632 Voir également G. Guillaume, « Droit pénal international du terrorisme », *Répertoire de droit international*, par. 40 s., août 2006.

633 V. art. 8 Conv. internationale pour la répression des attentats terroristes à l'explosif ; art. 10 Conv. internationale pour le financement du terrorisme.

§2- La répression juridictionnelle des auteurs d'actes terroristes

443. La répression juridictionnelle des actes de terrorisme fait appel à la question de la juridiction compétente en matière de terrorisme[634]. En d'autres termes, à partir de quel instant, et suivant quels critères, un État doit-il se saisir ou se déclarer compétent pour connaître d'une affaire de terrorisme ou en transmettre la connaissance à une autre Partie ? De même, il importe de s'interroger sur le point de savoir si la connaissance des faits de terrorisme peut échoir à une juridiction suprême, à l'instar des faits de crime de guerre, de génocide et de crime contre l'humanité ; quels seraient alors les fondements d'une telle compétence ? Ces interrogations conduisent à rappeler les règles de compétence classiques (I), avant d'envisager un saut qualitatif vers une juridiction internationale antiterroriste (II).

I. Les règles de compétence classiques

444. Chaque État se doit de déterminer les limites de sa compétence législative et judiciaire répressive. Le problème de la compétence de la loi et des juridictions internes peut alors recevoir diverses solutions. De plus, il est à remarquer que le projet de Convention globale sur le terrorisme international prévoit que les États parties sont libres d'exercer leur compétence répressive en vertu de tout autre chef de compétence prévu par leur droit interne, sans préjudice, cependant, des normes de droit international général[635]. Les conventions universelles[636] relatives au terrorisme établissent une série de cas de compétence juridictionnelle (A) en même temps qu'elles prévoient des règles élémentaires en matière de règlement de conflits de compétence (B).

[634] Les Conventions internationales classiques n'étaient pas toujours adaptées à la question de la compétence juridictionnelle (en ce sens, v. notemment G. Guillaume, *op. cit*., « Terrorisme international : compétences juridictionnelles », *in Répertoire de droit international*, août 2006, par. 30 s.

[635] V. en ce sens notamment, le prononcé de la Cour internationale de Justice dans l'affaire du mandat d'arrêt du 11 avril 2000 (*République démocratique du Congo c. Belgique*) où la Cour souligne à plusieurs reprises que l'existence d'une compétence répressive étatique est conditionnée par le droit international, v. le site Web de la C.I.J. : http://www.icj-cij.org/cijwww/cijhome.htm.

[636] V. notamment la Convention internationale pour la répression du financement du terrorisme ; la Convention internationale pour la répression des attentats terroristes à l'explosif ou encore les conventions du Conseil de l'Europe sur la Cybercriminalité (v. STE n° 185) et pour la prévention du terrorisme.

A. Les cas de compétence juridictionnelle

445. Traditionnellement, quatre systèmes de délimitation du champ d'application de la loi dans l'espace sont concevables. Le premier d'entre eux est tout d'abord celui de la compétence universelle (1). Suivent ensuite des cas de compétence législative, qu'il s'agisse du système de la compétence territoriale (2), de celui de la compétence personnelle (3) ou de celui dit de la compétence réelle (4).

1. La compétence universelle

446. Le système de la compétence universelle permet de reconnaître la compétence juridictionnelle nationale à l'encontre des auteurs d'actes d'une particulière gravité et arrêtés sur le territoire national. Tel est le cas des actes de terrorisme. Il convient de ne pas oublier de retenir la compétence universelle s'agissant de la tentative des infractions terroristes, chaque fois que celle-ci est punissable. Cette compétence universelle traduit l'idée d'une protection universelle des intérêts de la communauté internationale.

447. Tout État partie devrait être tenu d'exercer sa compétence répressive lorsque l'auteur présumé de l'infraction est trouvé sur son territoire et qu'il ne l'extrade pas vers un État ayant compétence en l'espèce, soit parce qu'il le doit, soit parce qu'il le peut en vertu des titres qui seront expressément prévus par la convention. De fait, la compétence universelle est plus large et moins restrictive que la compétence territoriale.

2. *La compétence territoriale*

448. La notion de « territorialisme » est très largement entendue. En ce sens, la compétence est principale lorsque le fait constitutif de l'infraction est commis sur le territoire d'un État (a), peut être subsidiaire[637] dans le cas d'une complicité (b) et élargie (c) tant dans l'assimilation d'espaces au territoire, s'agissant de situations indivisibles ou connexes.

a) La compétence territoriale principale

449. La compétence territoriale principale est revendiquée dès qu'une infraction est commise sur le territoire d'un État partie. Le législateur prendra le temps de préciser que le territoire comprend le territoire terrestre, mais aussi les espaces maritime et aériens qui lui sont liés. La loi nationale peut être considérée comme applicable dès lors qu'au moins un des faits constitutifs de l'infraction a été commis sur le territoire de l'État. Toutefois, la notion de « fait constitutif » peut être entendue largement. Elle peut transcender, en effet, la simple notion d'« éléments constitutifs ». Ainsi, les actes préparatoires ou la condition préalable d'une infraction, s'ils sont commis sur le territoire, peuvent appeler la compétence de la loi, de même que le cas de la complicité qui induit une compétence subsidiaire.

[637] Il convient toutefois d'observer que la compétence territoriale est exclusive.

b) La compétence territoriale subsidiaire

450. Il importe de rattacher au « territorialisme pur », le « territorialisme subsidiaire »[638] relatif à l'application de la loi aux faits de complicité commis sur le territoire d'un État. Le cas d'un acte de complicité commis à l'étranger d'une infraction principale commise sur le territoire d'un État peut se présenter. D'ailleurs ce cas de figure est fréquent en matière de terrorisme, où les « financiers », les « inspirateurs » ou autres « donneurs d'ordre » ne se trouvent pas toujours sur le territoire du pays qui subit l'attaque planifiée. Dès lors, la question de la compétence quant à cet acte de complicité peut se poser, comme dans les cas de démembrement du territoire.

c) La compétence territoriale élargie

451. Une approche élargie du principe de territorialité peut conduire le législateur à assimiler certains espaces au territoire. C'est le cas des navires et des aéronefs (i). Cette même approche peut conduire la jurisprudence à rattacher au territoire des infractions commises à l'étranger en cas d'indivisibilité ou de connexité (ii).

[638] V. ONUDC, *Guide pour l'incorporation et la mise en œuvre des instruments universels contre le terrorisme*, *op. cit*., par. 371, p. 70.

i. Les espaces assimilés au territoire : les navires et les aéronefs

452. Les conventions universelles imposent à chaque Partie d'établir sa compétence relativement à des infractions pénales commises à bord de navires battant pavillon ou d'aéronefs immatriculés dans chaque Partie. Cette obligation est déjà en vigueur dans la législation de nombreux États[639], car ces navires et aéronefs sont souvent considérés comme une extension du territoire de l'État[640]. S'il s'agit de moyens de transport militaires, cette compétence est même exclusive. Dans ces cas, il s'agit de raccorder des entités au territoire national, mais il peut arriver que ce soit seule l'infraction qui ait des enjeux avec le territoire national.

[639] V. notamment *Code pénal* de la République de Corée, « *article 4 (compétence juridictionnelle à l'égard d'infractions commises par des étrangers à bord d'un navire coréen)* : Le présent Code s'applique aux étrangers qui commettent des infractions à bord d'un navire ou d'un aéronef coréen en dehors du territoire de la République de Corée. »

[640] V. rapport explicatif de la Convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme, *op. cit*., par. 160.

ii. Le rattachement de l'infraction au territoire national : l'indivisibilité et la connexité

453. Il arrive que les conventions universelles[641] prorogent la compétence territoriale. Il peut être décidé de l'application de la loi nationale à des infractions totalement commises à l'étranger dès lors qu'elles présentent des liens d'indivisibilité ou de connexité avec des infractions terroristes réalisées sur le territoire. L'indivisibilité territoriale[642] touche ici les cas d'infractions commises contre des locaux appartenant à une Partie, et situés en dehors de son territoire, notamment ses ambassades et consulats[643]. De même, sont concernés les cas où l'infraction commise a pour but de contraindre un État à accomplir un acte quelconque ou à s'en abstenir[644]. Dans les cas susmentionnés, point n'est besoin que l'infraction ait été commise ou subie par un national de l'État pour lequel celui-ci dispose toujours de la compétence en vertu de la nationalité ou compétence personnelle.

3. La compétence personnelle

454. Une application rigoriste du principe de territorialité pourrait conduire à nier toute compétence d'un État s'agissant d'infractions commises hors du territoire de cet État. Toutefois, l'affaire peut concerner un État en raison de la nationalité de l'auteur ou de la victime ; dans le premier, il s'agit de la personnalité active (a), alors que dans le second cas il y a personnalité passive (b).

[641] Notamment, la Convention de 1963 relative aux infractions commises à bord des aéronefs fait aux États parties l'obligation d'établir leur compétence juridictionnelle à l'égard des infractions commises à bord d'aéronefs en fonction de leur immatriculation ; mieux, La Convention de 1970 pour la répression de la capture illicite d'aéronefs prévoit l'établissement de la compétence juridictionnelle sur la base de l'immatriculation, comme d'ailleurs la Convention de 1971 sur la sécurité de l'aviation civile et le Protocole de 1988 sur la sécurité des aéroports, qui ajoute l'obligation pour les États parties d'établir leur compétence sur une base territoriale à l'égard des infractions définies dans lesdits instruments. Cette nouvelle règle de compétence juridictionnelle territoriale reflète la nature de ces deux instruments, élaborés pour prévenir les attaques dirigées contre des aéronefs au sol, avant et après le vol ainsi que contre des installations à terre, comme des aéroports.

[642] Peut être également concerné le cas d'une infraction commise à bord d'un aéronef qui atterrit sur le territoire de l'État, suivant l'exemple précédent, prévu dans les Conventions relatives au domaine aérien.

[643] V. art. 14, par. 2 b Convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme. De fait, il s'agit là d'un cas de compétence, d'autant que cette disposition se fonde sur une disposition similaire de la Convention internationale pour la répression du financement du terrorisme (art. 7, par. 2) et de la Convention internationale pour la répression des attentats terroristes à l'explosif (art. 6, par. 2).

[644] *Ibidem*, art. 14 par. 2 c.

a) La personnalité active

455. Dans la compétence personnelle active, l'État établit sa compétence en fonction de la nationalité du délinquant. La Convention de 1973 sur la répression des infractions dirigées contre les personnes jouissant d'une protection internationale et les diplomates a été le premier des instruments universels contre le terrorisme à introduire la règle selon laquelle tout État partie doit établir sa compétence juridictionnelle à l'égard de tout délinquant présumé qui est ressortissant de cet État[645]. Dans le même ordre idée, et sans être exhaustif, la Convention de 1988 sur la sécurité de la navigation maritime[646] et son Protocole sur la sécurité des plates-formes fixes[647], la Convention de 1997 sur les attentats terroristes à l'explosif[648] et la Convention de 1999 sur le financement du terrorisme[649] prévoient que la compétence juridictionnelle doit être établie sur la base de la nationalité du délinquant présumé. Ces conventions prévoient également les cas où la victime est un national de l'État.

b) La personnalité passive

456. La compétence législative, en vertu de la personnalité passive, est établie en fonction de la nationalité de la victime. Tout État peut établir sa compétence juridictionnelle à l'égard de toute victime qui est ressortissante de cet État. Cette forme de compétence fondée sur la nationalité de la victime[650] s'apparente à de la compétence en vertu des intérêts nationaux, donc de la compétence réelle.

[645] V. art. 3, point b).
[646] V. art. 6, point c).
[647] V. art. 3, point b).
[648] V. art. 6, point c).
[649] V. art. 7, point c).
[650] La compétence personnelle est subsidiaire, alors que la compétence territoriale est exclusive.

4. La compétence réelle

457. La nature de l'infraction peut avoir des conséquences sur la détermination de la compétence juridictionnelle. En effet, une infraction de terrorisme commise à l'étranger peut toucher des intérêts fondamentaux d'un autre État ou des intérêts spécifiés. L'hypothèse du faux monnayage peut être envisagée ici. Mieux, les conventions universelles prévoient cette forme de compétence. Ainsi, la Convention de 1988 sur la sécurité de la navigation maritime et son Protocole, la Convention de 1997 sur les attentats terroristes à l'explosif et la Convention de 1999 sur le financement du terrorisme, ainsi que les précédentes conventions, mentionnent cette circonstance parmi les bases discrétionnaires que peut invoquer un État pour établir sa compétence juridictionnelle.

Toutes ces hypothèses d'établissement de compétence peuvent aboutir à des conflits positifs de compétence.

B. Le règlement de conflits de compétence

458. Devant la multiplicité des hypothèses rendant facultative la compétence des États, soit par apatridie de l'auteur de l'infraction, ou lorsque l'infraction en question visait les intérêts de cet État, il peut arriver que des conflits de compétence naissent dans les affaires de terrorisme. Là encore, les conventions universelles prévoient des critères de rattachement de la compétence suivant le principe de l'obligation de concertation (1), qui est elle-même complétée par l'obligation de garantir la présence sur le territoire du délinquant (2).

1. *L'obligation de concertation*

459. L'obligation de concertation apparaît dans la Convention de 1999 pour la répression du financement du terrorisme, qui prévoit, en cas de conflit positif de compétence, que « lorsque plus d'un État se déclare compétent (sic) à l'égard d'une des infractions visées (par la Convention), les États parties intéressés s'efforcent de coordonner leur action comme il convient, en particulier pour ce qui est des conditions d'engagement des poursuites et des modalités d'entraide judiciaire »[651]. Cette règle originale apparaît dans l'actuel (« éternel ») projet de Convention globale contre le terrorisme[652]. Cette règle peut se révéler fort utile dans le cas des infractions commises au moyen de systèmes informatiques ou de l'Internet, par exemple un acte de provocation publique à commettre une infraction terroriste[653]. Il peut en effet arriver que plusieurs Parties aient compétence à l'égard de certaines ou de toutes les personnes ayant participé à la commission de l'infraction. En tout état de cause, les États sont tenus de mener une enquête, dès lors que la personne auteur ou présumée auteur d'un acte de terrorisme se trouve sur leur territoire.

[651] V. Convention de 1999, art. 7, par. 5.
[652] V. ONUDC, *Guide pour l'incorporation législative et la mise en œuvre des instruments universels contre le terrorisme*, *op. cit.*, par. 363, p. 70.
[653] L'article 14 de la Convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme prévoit le cas de conflit positif de compétence, v. rapport explicatif, STCE n° 196, *op. cit.*, par. 172. Cet article repose sur une disposition identique figurant dans la Convention sur la cybercriminalité (art. 22, par. 5).

2. *L'obligation de garantir la présence sur le territoire national*

460. Il existe, pour les États, une obligation de mener une enquête, d'en publier les conclusions et de manifester leur intention d'exercer leur compétence. À cet effet, il sied de noter que les instruments universels imposent à l'État sur le territoire duquel se trouve l'auteur présumé des faits d'informer l'État dont il est ressortissant de sa volonté ou non d'exercer sa compétence. En effet, tous les instruments qualifiant une infraction pénale, à l'exception de la Convention de Tokyo de 1963 et la Convention de 1991 sur le marquage des explosifs, énoncent que tout État partie qui a l'obligation de garantir la présence d'une personne à des fins de poursuite ou d'extradition doit mener une enquête préliminaire sur l'infraction alléguée et en communiquer les conclusions et manifester son intention d'exercer sa compétence aux États intéressés. La Convention de 1979 sur les matières nucléaires utilise un libellé plus englobant, qui dispose que tout État partie tenu de garantir la présence du délinquant présumé à des fins de poursuite ou d'extradition doit adopter les mesures appropriées et en informer les États intéressés[654].

461. Quoi qu'il en soit, les méthodes de règlement des conflits positifs de compétence peuvent se révéler insuffisantes. Dans un souci de cohérence dans la répression d'actes terroristes, il est loisible que, pour des procédures pour terrorisme international, une action internationale se substitue à des actions nationales devant une juridiction internationale.

[654] Voir l'article 9 de la Convention physique des matières nucléaires.

II. Vers une juridiction internationale antiterroriste

462. L'une des caractéristiques du terrorisme international est que ses acteurs se trouvent sur plus d'un État. Les États du monde se sont concertés pour donner naissance à la Cour pénale internationale, pour des crimes qui n'ont pas nécessairement[655] un caractère transnational. Cette précision est très importante dans la mesure où, la création d'une juridiction internationale n'aurait pas pour corollaire un transfert définitif de tout le contentieux du terrorisme. Les États garderaient ainsi la maîtrise du contentieux du terrorisme interne[656]. Ainsi, il n'y aurait pas de risque d'encombrement de la juridiction internationale, puisque le terrorisme international représente statistiquement le contentieux le moins important dans les procédures antiterroristes[657]. Mieux, la création d'une juridiction internationale compétente en matière d'actes de terrorisme international offre des fondements juridiques soutenables (A) ; mieux, le précédent du Tribunal spécial pour le Liban offre un cadre juridique pertinent (B).

A. Les fondements juridiques de la création d'une juridiction internationale

463. Les fondements juridiques de la création d'une juridiction antiterroriste internationale tiennent à la fois des raisons d'économie judiciaire de la procédure (1) et des raisons liées au droit international (2).

[655] Au contraire, ces crimes sont le plus souvent localisés dans une région donnée.
[656] Ce contentieux représente pas moins de 80 % des procédures antiterroristes en France par exemple, dont plus de la majorité est constituée par le seul terrorisme corse, v. *infra*, les débats législatifs sur la loi du 23 janvier 2006, dans le chapitre 2, *in fine*, relatif au dispositif français antiterroriste, n° 870 et s.
[657] *Ibidem*.

1. *Les raisons d'économie judiciaire*

464. La règle de la centralisation des poursuites, qui vaut en droit interne, en matière de contentieux antiterroriste, trouve ici une pleine validité. Le terrorisme s'attaque à la communauté internationale dans ce qu'elle a de sacré, notamment le droit à la vie, qui est consacré et protégé tant par les instruments internationaux[658] que régionaux[659]. Cette centralisation des poursuites est un facteur d'économie judiciaire, car elle permet une meilleure résolution du concours de compétence (a), et surtout une meilleure satisfaction judiciaire pour les victimes (b).

a) Une meilleure résolution du concours de compétence

465. Afin d'éviter tout chevauchement d'activités judiciaires, tout désagrément inutile aux témoins, toute concurrence entre les services de répression des États potentiellement intéressés par une procédure, et pour renforcer l'efficacité et l'équité des procédures, les États concernés sont tenus de se concerter afin de déterminer la juridiction la plus apte à exercer les poursuites. Dans certains cas, les Parties ont tout intérêt, pour des raisons d'efficacité, à choisir un lieu de poursuite unique ; dans d'autres, le mieux est qu'un État poursuive certains participants, tandis qu'une autre Partie ou plusieurs autres parties poursuivent d'autres participants. Toutefois, l'obligation de concertation n'est pas absolue, elle doit avoir lieu « lorsque cela est opportun »[660]. Ainsi, si l'une des Parties sait que la concertation n'est pas nécessaire (par exemple lorsqu'elle a reçu confirmation que l'autre Partie n'envisage pas d'engager des poursuites), ou si une Partie estime que la concertation pourrait nuire à l'enquête qu'elle a ouverte ou à la procédure qu'elle a engagée, elle peut repousser ou refuser cette concertation, qui le plus souvent ne se fait pas dans l'intérêt des victimes.

[658] Le Pacte international relatif aux droits civils et politiques protège le droit à la vie et demande aux États d'en réprimer les violations en son article 6.
[659] La Convention européenne des droits de l'homme lui consacre son article 1er.
[660] V. art. 14, par 5, *in fine*, de la Convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme.

b) Une meilleure satisfaction judiciaire pour les victimes

466. Une meilleure justice serait celle qui se traduit par la satisfaction des victimes, en prenant en compte les intérêts d'un nombre important d'entre elles[661]. Or, l'exercice ou l'établissement de compétence par un seul des États intéressés ne conduirait pas nécessairement à cette satisfaction en terme de soif de justice. En d'autres termes, des poursuites entreprises dans un seul pays ne refléteraient ni ne représenteraient les intérêts de toutes les victimes. Mieux, un rassemblement d'intérêts de témoins et de victimes en un seul et même lieu neutre, avec une aura internationale, constitue un facteur d'efficacité judiciaire. Concrètement, il faut imaginer le désordre[662] qui résulterait de l'établissement de la compétence de la part d'États sur le territoire desquels une ambassade étrangère est visée, qui pourraient soit exercer une compétence territoriale[663], ou bien exercer une compétence personnelle[664] ou réelle. Juridiquement la loi internationale les y habilite. Le pays dont les ambassades sont attaquées est assurément compétent au nom de la compétence réelle et personnelle, en sorte qu'il y a indivisibilité entre un territoire et son ambassade à l'étranger. Il est légitime de se poser la question de la satisfaction de la soif de justice pour les victimes des États où se situent les ambassades si ce dernier État venait à établir sa compétence ; d'autant que celui-ci ne serait pas nécessairement le plus à même de statuer sur les questions d'indemnisation des victimes comme le prévoit la pratique récente en droit international.

[661] V. notamment sur la question de la défense des droits et de la revendication de la justice aux victimes d'Afrique de l'Est après les attentats de Nairobi et Dar es Salam, S. F. Hirsch : In the moment of greatestcalamity : terrorism, grief, and a victim's quest for justice ; Princeton, N.J, Princeton University Press, 2006.

[662] Une belle illustration est fournie par « la bataille diplomatique » en vue de l'extradition du marchand d'armes russe, Viktor Bout ; En août 2009, la justice thaïlandaise refuse son extradition vers les États-Unis pour le juger pour trafic d'armes avec les FARC et complot contre les ressortissants américains, décision dont, par ailleurs, se félicitent les autorités russes, également intéressées par l'extradition du marchand d'armes vers Moscou ; voir A. Billette : « Viktor Bout, "le marchand de la mort", évite une extradition vers les Etats-Unis », *Le Monde*, 13 Août 2009.

[663] En tant que lieux de commission des infractions terroristes, en vertu de la compétence « territoriale pure ».

[664] La compétence ici est fondée sur le fait que la plupart des victimes sont des nationaux de ces pays.

2. Les raisons liées au droit international

467. Les raisons liées au droit international tendent à mettre à mal toute une série de critères liés à l'établissement de la compétence, notamment au regard de deux principes fondamentaux que sont la règle de non-refoulement (a) et celle de *non bis idem* (b).

a) La règle de non-refoulement

468. La règle de non-refoulement, imposée par le droit international des réfugiés[665] et le droit international des droits de l'homme[666], oblige les États à ne pas remettre une personne suspectée d'activités terroristes vers un État où celle-ci risque d'être soumise à la torture et à des peines cruelles, inhumaines et dégradantes. Or un État qui détiendrait un suspect et exercerait par la suite sa compétence, en vertu de la compétence universelle, n'aurait pas nécessairement les éléments de mettre en accusation ledit suspect. Pis encore, l'État réclamant la compétence pourrait ne pas communiquer tout le dossier de la procédure à la Partie qui détient le suspect. Une procédure internationale dans cette hypothèse présenterait toutes les garanties au regard des droits de l'accusé, et disposerait de toute la légitimité suffisante pour contraindre les États intéressés à lui fournir toutes les pièces nécessaires au bon déroulement de la procédure, et pourrait surtout éviter une multitude de procédures qui pourraient être ouvertes dans plus d'un État à la fois.

[665] V. la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés, qui prévoit des exceptions à la règle fondamentale de non-refoulement. Ses clauses d'exclusion comportentdes garanties à cet effet et prévoient la possibilité d'expulser des réfugiés dans certains cas, v. al f), art. 1er ; cet article doit âtre lu de manière conjuguée avec les articles 32 et 33, al. 1er (extradition). Les exceptions à la règle de non-refoulement sont limitées par l'interdiction impérative de renvoyer une personne dans un lieu où elle risque d'être torturée.

[666] V. notamment l'article 7 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

***b) La règle** non bis in idem*

469. La règle *non bis in idem* ou *ne bis in idem* est un principe classique de la procédure pénale, déjà connu du droit romain, d'après lequel *« nul ne peut être poursuivi ou puni pénalement à raison des mêmes faits »*[667]. Cette règle pourrait être un sérieux obstacle à l'indemnisation des victimes. Les victimes d'un acte de terrorisme pourraient dans le pays où l'acte a été commis intenter une action en justice en indemnisation du préjudice subi des suites de l'acte terroriste. Dans ces conditions, une action en justice dans un autre État, et pour les mêmes faits, pourrait se révéler contraire au principe *ne bis in idem*. Même si juridiquement les deux actions civiles et pénales sont admissibles, depuis les récentes évolutions de l'adage « le criminel tient le civil en l'état »[668], une deuxième action présenterait un risque d'insécurité juridique[669]. A la vérité, l'obligation de concertation n'étant pas absolue, rien n'empêche, même en cas de concertation entre les États, les justiciables victimes de se constituer parties civiles dans leur lieu de résidence. De telles constitutions de partie civile risqueraient de présenter un risque d'insécurité judiciaire. Au moins, une juridiction internationale aurait le mérite de rassembler toutes les parties qui ont intérêt au procès (témoins et victimes) en un seul lieu. L'ensemble des victimes seraient ainsi représentées dans le cadre d'une action de groupe, devant la juridiction internationale. Celle-ci représenterait à la fois les intérêts de la communauté internationale, en tant que le terrorisme constitue, selon les résolutions du Conseil de sécurité, une menace à la paix internationale[670], et statuerait sur la question de l'indemnisation, qui est prévue par les textes internationaux, mêmes de l'antiterrorisme[671], lesquels prévoient notamment la création d'un Fonds international pour l'indemnisation des victimes d'actes de terrorisme et des membres de leur famille[672]. L'intérêt des victimes et de leurs familles, telle est d'ailleurs la préoccupation majeure du Tribunal spécial pour le Liban[673].

---

667 Ainsi reprise dans l'ancien code d'Instruction criminelle ; elle figure notamment à l'article 368 du Code de procédure pénale.

668 V. loi n° 2007-291 du 5 mars 2007 tendant à renforcer l'équilibre de la procédure pénale, *JORF* du 6 mars 2007.

669 Ainsi, la règle *Electa una via*, en vertu de laquelle la victime d'un délit « dispose d'une option procédurale » (Pradel, Procédure pénal), s'applique principalement pour interdire (en principe) à celui qui a choisi la voie civile de saisir après coup la juridiction pénale.

670 « Les actes de terrorisme international constituent l'une des menaces les plus graves à la paix et à la sécurité internationales au XXIe siècle », v. résolution S/RES/1377(2001) du 12 novembre 2001.

671 V. notamment art. 8 de la Convention de 1999 pour la répression du financement du terrorisme.

672 V. résolution 1566 (2004).

673 « *Nous ne sommes pas ici pour les Nations unies, ni pour la communauté internationale, mais pour le Liban. Nous ne sommes pas ici pour les auteurs des crimes mais pour les victimes* », discours de M.Robin Vincent, greffier du Tribunal spécial pour le Liban,lors de la cérémonie d'inauguration du siège du Tribunal, dans la localité de Leidschendam.

B. Le précédent du Tribunal spécial pour le Liban

470. Le Tribunal spécial pour le Liban (TSL), s'est ouvert le 1er mars 2009, à La Haye, en affirmant sa volonté de rendre justice aux victimes des crimes et des attaques terroristes au Liban[674], quatre ans après l'assassinat en 2005 de l'ancien Premier Rafic Hariri. Son mandat consiste donc à poursuivre les personnes responsables de l'attentat du 14 février 2005[675] ; mais sa compétence peut être élargie aux attentats qui ont eu lieu au Liban entre le 1er octobre 2004 et le 12 décembre 2005, en conformité avec les principes de justice pénale si le Tribunal en établit le lien avec les attentats du 14 février 2005, et s'ils sont d'une nature et d'une gravité similaire. Il s'agit donc non seulement d'une juridiction compétente à l'égard d'infractions terroristes (1) mais surtout d'un tribunal « à caractère international » (2).

1. Une juridiction compétente à l'égard d'infractions terroristes

471. Le caractère d'infractions terroristes présenté par les attentats du Liban peut être établi grâce à la combinaison d'un certain nombre d'éléments qui en font un acte de terrorisme (a) mais aussi par la qualité d'une victime protégée par une convention internationale antiterroriste (b).

[674] Pour plus amples explications sur la crise de l'État au Liban, v. notamment Loukili-Zaïd (A.) : *Les politiques d'influence au Liban : 1975-1985* ; Lyon, dir. Tay (H.), 1991.
[675] V. présentation du tribunal et mandat à l'adresse web du tribunal : http://www.stl-tsl.org/section/LeTSLenbref.

a) Une combinaison d'éléments qui en font un acte de terrorisme

472. Les infractions commises au Liban se sont manifestées par une série d'attentats au moyen d'explosifs. Ce qui est une infraction terroriste au sens de la Convention de 1997 sur la répression des attentats terroristes à l'explosif[676]. De plus, en matière terroriste, l'intention pourra être déduite du mobile politique[677]. Ainsi, la thèse d'un attentat prosyrien a été fréquemment avancée. De cette intention découle un but politique, et donc des victimes qui sont des hommes politiques par ailleurs protégés par le droit international antiterroriste.

b) Une victime protégée par une convention internationale antiterroriste

473. La plus célèbre des victimes lors des vagues d'attentats libanais était un chef de gouvernement, Rafic Hariri. De par sa qualité de chef d'un gouvernement, elle jouit de la protection garantie par la Convention de 1973 sur la prévention et la répression des infractions contre les personnes jouissant d'une protection internationale, y compris les agents diplomatiques[678]. Néanmoins, si les chefs de gouvernement font partie de la catégorie des personnes protégées par cet instrument, encore faut-il que ceux-ci se trouvent dans un État étranger[679]. Dès lors, il est important de rechercher un élément ou un critère d'extranéité.

[676] V. art. 2 de cette convention sur l'explosion ou la détonation d'engins explosifs.
[677] Les premiers éléments de l'enquête sur l'attentat du 14 février 2005 contre Rafic Hariri visaient des responsables des services de sécurité syriens et leurs affidés libanais, v. M.P. Bolopion et Mme. M. Naïm, « L'ONU impose le "tribunal Hariri", la majorité politique libanaise se réjouit », *inLe monde*, 1er juin 2007.
[678] V. art. 1er, par. 1er.
[679] *Ibidem*. Ce texte avait été adopté en réaction à des nombreuses attaques contre des ambassades et à la multiplication des attentats individuels contre les diplomates.

2. Un tribunal à caractère international

474. Le caractère international du TSL est requis dans la demande adressée par le Gouvernement libanais au Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies relative à la création d'un tribunal chargé de juger toutes les personnes responsables de l'attentat du 14 février 2005. Cet aspect est également sous-jacent dans le mandat confié par le Conseil de sécurité au Secrétaire général dans la résolution 1664 (2006), lui demandant de négocier avec le Gouvernement libanais un accord visant la création d'un tribunal international. Mieux, le Conseil de sécurité de l'ONU a adopté, le 30 mai 2009, la résolution 1757, qui impose « la création d'un tribunal international » pour juger les responsables de l'assassinat de l'ancien premier ministre libanais, Rafic Hariri, et des attentats qui ont ensanglanté le Liban depuis octobre 2004[680]. De plus, le Tribunal pourra aussi connaître de crimes perpétrés après le 12 décembre 2005 si le gouvernement de la République libanaise et les Nations Unies en conviennent, avec l'assentiment du Conseil de sécurité[681].

475. Enfin, les normes de justice qu'appliquera le Tribunal, y compris les principes relatifs aux garanties d'une procédure régulière[682], seront fondées sur les normes internationales de justice pénale les plus élevées telles qu'elles sont appliquées par d'autres tribunaux internationaux[683], mais également les juridictions nationales.

Section 2- Les règles de justice pénale internationale

[680] En réalité, la création d'un tribunal par voie constitutionnelle se heurtait à de sérieux obstacles, la France, les Etats-Unis et le Royaume-Uni, à l'origine du texte, souhaitaient contourner les blocages de l'opposition libanaise prosyrienne qui, depuis des mois, empêchait la majorité de ratifier les statuts du tribunal.
[681] V. RES/1757 (2007), art. 1er, par. 1er.
[682] V. notamment, art. 5 de la résolution 1757 (2007), consacré au principe *non bis idem*.
[683] Notamment au regard de l'organisation du Tribunal en chambre de première instance et chambre d'appel, et au mode de désignation des juges, v. art. 7 et s. de la résolution.

476. Les règles de justice pénale internationale sont énoncées avec une certaine récurrence dans les conventions universelles, et découlent de l'obligation de réprimer le terrorisme sous toutes ses formes et dans toutes ses manifestions. Ce sont des règles de procédure pénale classique qui tiennent compte de la particulière gravité et du caractère transnational de la menace terroriste. Ces règles vont de la phase initiale de la procédure pénale, en incluant le principe d'une entraide judiciaire internationale (§1), à la phase d'exécution des jugements internationaux, dans le cadre d'une reconnaissance mutuelle (§2).

§1- La phase initiale de la procédure pénale : le principe d'une entraide judiciaire internationale

477. L'entraide judiciaire est le corollaire du caractère transnational de l'infraction terroriste. Force est de constater que les conventions internationales relatives à la lutte contre les diverses formes du terrorisme ne trouvent pas à s'appliquer s'il manque un élément d'extranéité. En d'autres termes, un État ne saurait invoquer une convention internationale s'il n'a aucune raison particulière. Parmi ces raisons se trouvent la nécessité d'une bonne administration de la justice, le principe de célérité judiciaire prévu par la Convention européenne des droits de l'homme, mais surtout une répression efficace du phénomène terroriste. En matière de terrorisme international, l'entraide est de mise. D'autant que les terroristes ne sont dans le lieu de perpétration de leurs attentats, car souvent commanditaires de l'extérieur ou en fuite sur d'autres territoires. Est-il besoin de rappeler l'arrestation en terres italiennes de l'un des auteurs présumés des attentats de Londres le 7 juillet 2005 ? Ainsi pour des raisons tenant à tous ces impératifs, notamment l'obligation générale de répression d'actes terroristes, il importe que les États se prêtent mutuellement assistance dans le cadre des procédures relatives au terrorisme, et ce dès la première phase de la procédure pénale, en s'apportant l'entraide la plus large possible, tant dans les actes d'instruction (I), que dans les procédures visant à la transmission de poursuites pénales (II).

I. Les actes d'instruction

478. Ces actes de l'instruction portent pour l'essentiel sur les règles relatives à l'exécution de commissions rogatoires internationales et des enquêtes internationales (A), mais aussi sur les règles concernant l'audition de témoins, experts et personnes poursuivies (B)

A. Les règles relatives à l'exécution de commissions rogatoires et des enquêtes internationales

479. Par commission rogatoire internationale il faut entendre le mandat donné par une autorité judiciaire d'un pays (la Partie requérante) à une autorité judiciaire étrangère (la Partie requise) à l'effet de procéder en ses lieu et place à un ou plusieurs actes d'instruction spécifiés par le mandat. Ceux-ci comprennent notamment l'audition des témoins, d'experts et de prévenus, le transport sur les lieux ainsi que les perquisitions et saisies. Tous ces actes s'inscrivent dans le cadre d'une « affaire pénale », définie par la *Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale* comme « toute procédure visant des infractions dont la répression est, au moment où l'entraide est demandée, de la compétence des autorités judiciaires de la Partie requérante »[684]. Ce texte, applicable aux infractions terroristes, ne traite pas d'autres techniques usitées dans la première phase de la procédure pénale, notamment en matière d'enquête. Un deuxième protocole lui sera utile à cet effet, pour aboutir à un dispositif satisfaisant sur l'exécution des commissions rogatoires internationales (1) ainsi que des formes particulières d'enquête (2).

[684] V. art. 1er, par. 1er

1. L'exécution de commissions rogatoires internationales

480. Il ressort de la Convention européenne d'entraide que les commissions rogatoires devront être exécutées dans les formes prévues par la législation de la Partie requise[685]. Aucune condition de fond n'est exigée, et la règle de la dualité d'incrimination, qui constitue un des grands principes de la Convention européenne d'extradition, n'a guère été retenue ici en raison du fait que l'entraide ne produit pas des effets identiques à ceux de l'extradition. Toutefois, une dérogation à ce principe a été prévue au paragraphe 1er de l'article 5 en ce qui concerne les perquisitions et saisies. En effet, il est admis, pour celles-ci, que la Partie requise peut exiger que l'infraction objet de la commission rogatoire soit punissable à la fois selon la loi de la Partie requérante et de la Partie requise. De plus, la Partie requise peut exiger que l'infraction motivant la commission rogatoire soit susceptible de donner lieu à extradition sur son territoire[686]. Mieux, elle peut exiger que l'exécution de la commission rogatoire soit compatible avec sa loi.

481. Enfin, les experts et témoins ne pourront être entendus sous la foi du serment que si la législation de la Partie requise ne s'y oppose pas. La Partie requise pourra recueillir des témoignages sous la foi du serment, même si, en règle générale, la prestation de serment n'est pas requise par sa pratique judiciaire, pourvu qu'un tel acte ne soit pas contraire à sa loi. En outre, l'audition et la prestation de serment se font selon les règles de la Partie requise.

[685] V. Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale, STE n° 030, art. 3.
[686] L'extradition constitue de ce point de vue un acte de contrainte ou de justice répressive, alors qu'elle n'était à l'origine qu'un contrat entre puissances souveraines ; v. notamment, LOUED, (M.N.) : *De la procédure d'extradition passive en droit français contemporain* ; Toulouse, dir. Merle (R.), 1989.

482. Au regard de la procédure, il sied de noter que les demandes d'entraide judiciaire doivent contenir des indications sur l'autorité dont émane la demande, l'objet et le motif de la demande, mais aussi, et dans la mesure du possible, l'identité et la nationalité de la personne en cause et le nom et l'adresse du destinataire s'il y a lieu. Pour ce qui est des commissions rogatoires, elles doivent mentionner en outre l'inculpation et contenir un exposé sommaire des faits. Les commissions rogatoires doivent êtres adressées « sous forme écrite »[687] par le ministère de la justice de la Partie requérante au ministère de la justice de la Partie requise et renvoyées par la même voie. Toutefois, la Convention prévoit une solution d'urgence. Ces commissions rogatoires pourront être adressées directement par les autorités administratives ou judiciaires de la Partie requérante aux autorités administratives ou judiciaires de la Partie requise. Elles peuvent être renvoyées accompagnées de pièces relatives à l'exécution, par la même voie[688]. Il importe de noter que dans l'hypothèse de la transmission directe, celle-ci peut s'effectuer par l'intermédiaire de l'Organisation internationale de police criminelle (OIPC-Interpol). Mieux, entre les États membres de l'Union européenne, cette transmission bénéficie des organes mis en place par l'Union, notamment le Réseau judiciaire européen[689] dont le but est d'améliorer sur le plan juridique et pratique l'entraide judiciaire entre les États membres, notamment pour lutter contre les formes graves de criminalité, dont le terrorisme.

[687] Cette précision est apportée par l'article 4 du Deuxième protocole additionnel à la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale.
[688] *Ibidem*.
[689] *JOCE* L 191 du 07.07.1998.

2. Les formes particulières d'enquête

483. Il s'agit ici du travail effectué par les services de police et de douanes, dans un cadre multinational, dans le souci de répondre au caractère transnational de la criminalité organisée à ramifications internationales[690]. De fait, les administrations douanières peuvent être confrontées à des situations requérant une action immédiate dans un autre Etat. Il leur arrive de devoir poursuivre un criminel ou d'assurer la continuité d'une enquête discrète. De telles activités peuvent s'avérer délicates pour les États membres, surtout si des membres d'un autre service d'enquête sont actifs sur leur territoire. C'est pourquoi les autorités nationales doivent disposer de mécanismes de coopération détaillés. Pour résoudre ce problème, les Etats membres de l'UE ont entamé le processus de ratification d'une Convention sur l'assistance mutuelle et la coopération entre les administrations douanières des États membres, signée en 1997.

484. L'objectif de la Convention sur l'assistance mutuelle entre les administrations douanières[691] est de lutter contre les infractions transfrontalières en améliorant l'efficacité de la coopération douanière et des services répressifs dans l'Union européenne (UE). Le champ d'application de la convention dispose que les Etats membres se prêtent mutuellement assistance en vue de prévenir et rechercher les infractions aux réglementations douanières nationales et poursuivre et réprimer les infractions aux réglementations douanières nationales et communautaires. Ainsi par exemple, l'usage croissant des livraisons surveillées est de nature à faciliter l'identification de commanditaires et d'organisations impliqués dans le trafic de stupéfiants et d'autres marchandises illicites. En ce qui concerne la lutte antiterroriste, d'autres techniques plus adéquates existent, car il est difficile, quoique pas impossible, d'envisager des livraisons surveillées de matériels explosifs par exemple, en ce qui concerne le terrorisme. S'agissant de celui-ci, ces formes particulières d'enquêtes comprennent : des équipes communes d'enquêtes (a), de l'observation transfrontalière (b), de la poursuite transfrontalière (c) et des enquêtes discrètes (d).

[690] V. également P. De Koster, *Terrorism: special investigation techniques*; Strasbourg, Council of Europe Publishing, 2005.
[691] V. acte du Conseil du 18.12.1997, *JOCE* C 24/1 du 23.1.1998.

a) Les équipes communes d'enquêtes

485. L'expérience montre que lorsqu'un État enquête sur une infraction ayant une dimension transfrontalière, en particulier dans le cas du crime organisé, l'enquête en question peut profiter de la participation des autorités d'autres États dans lesquels existent des liens avec ladite infraction ou avec lesquels la coordination est utile à d'autres égards. Il ressort de l'article 24 de la Convention de 1997 que les « autorité de plusieurs États membres peuvent, d'un commun accord, créer une équipe commune d'enquête spéciale implantée dans un État membre et composée d'agents spécialisés dans le domaine concerné »[692]. Mieux, l'article 1er de la décision-cadre 2002/465/JAI, du 13 juin 2002[693] relative aux équipes communes d'enquête prévoit cette technique dans les cas d'enquêtes difficiles et impliquant la mobilisation d'importants moyens[694], et lorsque plusieurs États effectuent des enquêtes qui exigent une action coordonnée et concertée[695]. L'un des obstacles auxquels se sont heurtées les équipes communes d'enquête tenait à l'absence de cadre précis dans lequel ces équipes devraient être créées et devraient fonctionner. Cet article vise à répondre à cette préoccupation. Il n'y a aucune limitation quant au nombre de Parties pouvant être représentées dans une équipe commune d'enquête. Les équipes communes d'enquête fonctionnent pendant une durée déterminée pouvant être prolongée avec l'accord de toutes les Parties. La composition de l'équipe doit être arrêtée dans l'accord. Selon les États concernés et la nature des faits sur lesquels une enquête est ouverte, l'équipe pourra comprendre des procureurs, des juges, des agents de la force publique et des experts. Lorsqu'un accord est conclu en vue de la création d'une équipe commune d'enquête, celle-ci est généralement mise sur pied dans l'État dans lequel la partie principale de l'enquête doit être effectuée. Les États concernés doivent prendre en considération la question des frais, notamment les indemnités journalières à verser aux membres de l'équipe.

[692] Cette disposition est souvent littéralement reprise dans la plupart des instruments internationaux relatifs à ce domaine, notamment le *Deuxième Protocole additionnel à la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale* du 8.11.2001 (article 20), ou la *Convention d'entraide judiciaire en matière pénale* entre les États membres de l'UE du 29.5.2000 (article 13), et surtout la *Décision-cadre 2002/465/JAI du Conseil, relative aux équipe communes d'enquête*.
[693] V. décision-cadre 2002/465/JAI, *JOCE* L 162, du 20.06.2002, p. 0001-0003.
[694] V. art. 1er, a).
[695] V. art. 1er, b).

b) L'observation transfrontalière

486. Aux termes de l'article 40 de la *Convention d'application de l'accord de Schengen*[696], « les agents d'une Partie contractante qui, dans le cadre d'une enquête judiciaire, observent dans leur pays une personne présumée avoir participé à un fait punissable pouvant donner lieur à extradition, sont autorisés à continuer cette observation transfrontalière sur la base d'une demande d'entraide judiciaire présentée au préalable ». Il s'agit donc d'une technique de coopération policière. Deux modifications ont été apportées à ce texte par le *Deuxième Protocole additionnel à la Convention européenne d'entraide judiciaire* de 2001, en son article 17[697]. D'abord, un membre de phrase a été ajouté à la version du texte de Schengen pour étendre la portée de l'article aux affaires où la police observe « une personne à l'égard de laquelle il y a de sérieuses raisons de penser qu'elle peut conduire à l'identification ou [la] localisation » d'une personne recherchée pour un autre motif. Les auteurs ici ont plus pensé à des affaires d'enlèvement où un parent ou un employé de banque transporte de l'autre côté de la frontière les fonds nécessaires pour payer la rançon.

487. Ensuite, deux infractions ont été ajoutées à la liste du paragraphe 6 du Protocole de 2001, le trafic d'étrangers et l'abus sexuel d'enfant.

488. Les auteurs de ce Protocole ne souhaitaient pas considérer l'observation comme une forme de coopération policière ou toute autre forme de coopération non judiciaire[698], mais plutôt comme une forme d'entraide judiciaire. À cette fin, le mot « frontière » englobe les frontières de tous types (terrestres, maritimes ou aériennes). Il demeure que la principale caractéristique de l'observation demeure qu'elle est nécessite une autorisation préalable, contrairement à la poursuite transfrontalière.

[696] *JOCE* du 22.9.2000, p. 29.
[697] La majorité des experts, du Conseil de l'Europe, n'a pas jugé utile de s'écarter du texte de Schengen et a notamment estimé que la liste des infractions figurant dans la Convention de Schengen ne devait pas être remplacée par une définition plus générale des infractions (v. Rapport explicatif du Deuxième Protocole additionnel à la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale, STE n° 182).
[698] La Convention de Schengen, quant à elle, traite de l'observation comme une forme de coopération policière, v. chap. 1 : « Coopération policière », *op. cit.*

c) Les poursuites transfrontalières

489. Il y a poursuite transfrontalière ou encore « poursuite au-delà des frontières »[699] lorsque des agents d'une Partie qui, dans leur pays suivent une personne prise en flagrant délit de commission d'une des infractions, cause d'extradition – et notamment les actes de terrorisme – ou de participation à l'une desdites infractions, sont autorisés à continuer la poursuite sans autorisation préalable sur le territoire d'une autre Partie lorsque les autorités compétentes de l'autre Partie n'ont pu être averties préalablement de l'entrée sur ce territoire, en raison de l'urgence particulière, soit par liaison téléphonique, radio, télex ou autres liaisons directes, ou que ces autorités n'ont pu se rendre sur place à temps pour relayer les autorités de la Partie poursuivante. De même, il peut y avoir poursuite transfrontalière lorsque la personne poursuivie s'est évadée alors qu'elle se trouvait en état de détention provisoire ou purgeait une peine privative de liberté.

490. Les agents poursuivants sont néanmoins tenus de faire appel aux autorités compétentes de la Partie sur le territoire de laquelle la poursuite a lieu, au plus tard au moment du franchissement de la frontière. La poursuite sera arrêtée dès que la Partie sur le territoire de laquelle la poursuite doit avoir lieu, le demande. À la demande des agents poursuivants, les autorités localement compétentes appréhenderont la personne poursuivie pour établir son identité ou procéder à son arrestation.

[699] V. art. 20 *Convention sur l'assistance mutuelle et à la coopération entre les administrations douanières*, *op.cit*., *JOCE* C 24 du 23.1.1998, p. 7.

d) Les enquêtes discrètes

491. Des enquêtes discrètes sont convenues entre une Partie requérante et une Partie requise, pour la réalisation d'enquêtes pénales menées par des agents intervenant en secret ou sous une identité fictive. Ces enquêtes discrètes sont prévues dans la plupart des instruments internationaux relatifs à l'entraide judiciaire. Ainsi de la *Convention d'entraide judiciaire en matière pénale*[700] entre les États membres de l'UE (article 14), ou du *Deuxième Protocole à la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale* (article 19)[701]. En prenant en considération les enquêtes discrètes dans ces différents textes, leurs auteurs n'ont pas souhaité en étendre la portée à la coopération policière ou douanière, ou à d'autre formes de coopération non judiciaires, mais plutôt de retenir les enquêtes discrètes comme forme d'entraide judiciaire.

492. De même, dans l'esprit de ces auteurs, la Partie requérante ne doit faire une demande aux fins prévues dans ces articles que s'il serait impossible ou très difficile d'enquêter sur les faits sans recourir aux enquêtes discrètes. Celles-ci devraient consister en une mission ayant un objectif précis et une durée spécifiée. Ces dispositions peuvent, en partie ou en totalité, faire l'objet de réserves. En particulier, les États peuvent se réserver le droit de ne les appliquer qu'aux procédures pénales engagées dans le cas d'infractions susceptibles de donner lieu à extradition, ce qui englobe les actes de terrorisme.

[700] *JOCE* C 379 du 29/12/2000 p. 0007 – 0029.
[701] V. Bureau des Traités sur http://conventions.coe.int.

B. Les règles concernant l'audition des témoins, experts et personnes détenues

493. Les conventions internationales présentées en amont de cette étude ont pour but de renforcer la capacité des États à réagir au fléau du terrorisme transnational. Ces instruments visent notamment à faciliter l'entraide judiciaire entre les États. Mais dans un monde ouvert à la mondialisation, il convient de tenir compte des progrès technologiques pour élargir la mesure de l'entraide judiciaire entre les États afin de mieux réagir au crime international. Cette entraide élargie permettra de lutter efficacement contre la criminalité, en intégrant des mesures facilitant la remise des actes de procédure (1), qui permettent une diversification des cas d'entraide (2) et qui rendent possible le transfèrement temporaire de personnes détenues(3).

1. La remise des actes de procédure

494. La « remise » des actes de procédure, considérée *lato sensu*, vise tant la simple transmission que la signification officielle. Il n'est cependant pas nécessaire que le document en question soit remis personnellement entre les mains du destinataire, à moins que cette forme ne soit exigée par la législation de la Partie requise ou que, compatible avec cette législation, elle ne soit demandée par la Partie requérante[702]. La Partie requise a l'obligation de remettre aux personnes en question les actes de procédure et les décisions judiciaires qui lui auraient été adressés par la Partie requérante. Sont notamment visées, les citations à prévenus, à témoins et à experts aux fins d'audition dans le pays requérant. Divers modes de remise à ces personnes ont été prévus selon que la Partie requérante précise, ou ne précise pas, la forme de remise à utiliser.

[702] V. art. 7 *Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale*, « Bureau des traités », http://conventions.coe.int.

495. Tout d'abord, si la Partie requérante ne précise pas la forme de la remise, celle si « pourra être effectuée par simple transmission »[703]. Cette disposition a été rédigée sous une forme facultative afin de permettre à la Partie requise soit de remettre sans autres facultés les pièces au destinataire soit de les remettre selon une forme de signification prévue par sa loi. La Partie requise a donc le choix du mode de remise à utiliser.

496. Ensuite, à la demande expresse de la Partie requérante, la Partie requise doit signifier les pièces dans une des formes prévues par la législation ou dans une forme spéciale compatible avec cette législation.

2. *La diversification des cas d'entraide en phase d'instruction*

497. Considérant les développements technologiques intervenus dans le monde entier, le Deuxième Protocole additionnel à la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale, signée à Strasbourg, le 8 novembre 2001, a apporté des améliorations à la Convention d'entraide de 1959. Ce texte vise à diversifier les situations dans lesquelles l'entraide judiciaire peut être demandée. Cette prise en considération de la technologie a pour effet d'autoriser l'audition par vidéoconférence (a) et l'audition par conférence téléphonique (b).

[703] *Ibidem*.

a) L'audition par vidéoconférence

498. Les progrès technologiques permettent désormais dans une large mesure à des personnes se trouvant à des endroits différents de la planète de communiquer entre elles en temps réel, au moyen d'une liaison vidéo son et image. Les auteurs de la Convention européenne d'entraide judiciaire ont considéré qu'il y aurait sans doute de plus en plus recours à l'avenir aux liaisons vidéo, dans le cadre de procédures impliquant des personnes se trouvant en des lieux différents, soit dans le même pays, soit dans deux pays différents ou davantage. C'est particulièrement le cas lorsqu'il n'est pas possible, souhaitable, commode ou économique d'amener ces personnes en un lieu unique, et surtout « s'il est inopportun ou impossible pour la personne à entendre de comparaître en personne »[704]. Le terme « inopportun » pourrait s'appliquer par exemple au cas où le témoin est très jeune, très âgé ou en mauvaise santé, et « impossible » au cas où le témoin courrait un grave danger à comparaître sur le territoire de la Partie requérante. Et la circonstance que le mécanisme de la vidéoconférence ne soit pas prévu par le droit de la Partie requise n'est pas une raison suffisante pour rejeter une demande d'entraide judiciaire sous cette forme.

[704] V. art. 9, par. 1er.

499. À la suite de l'audition, un « procès verbal » est établi par la Partie requise. Il s'agit d'un document où sont consignés par écrit le fait que l'audition a eu lieu, la date et le lieu de l'audition, l'identité de la personne entendue, les identités et qualités de toutes les personnes ayant participé à l'audition, toutes les prestations de serment et les conditions techniques dans lesquelles l'audition s'est déroulée. Pour des raisons d'efficacité, le droit applicable doit être celui de l'État dans lequel se trouve la personne, c'est-à-dire du lieu où la personne peut être immédiatement poursuivie, sans que d'autres démarches soient nécessaires, le cas échéant, pour faux témoignage[705]. Lorsque surgit cette hypothèse, les Parties requérante et requise peuvent se consulter. En règle générale, il s'agit pour l'autorité de la Partie requérante chargée de l'audition de fournir dès que possible à la Partie requise, les informations dont celle-ci a besoin pour prendre les mesures voulues à l'encontre du témoin ou de l'expert. Cette disposition s'applique en vertu du paragraphe 8, dans certaines conditions, aux personnes inculpées[706].

[705] V. art. 9 par. 2.

[706] Dans cette hypothèse, la décision de tenir la vidéoconférence et la manière dont elle se déroule doivent faire l'objet d'un accord entre les Parties concernées et être conformes à leur droit national et aux instruments internationaux en la matière. Les auditions auxquelles participe la personne poursuivie pénalement ou le suspect ne peuvent avoir lieu que si elles y consentent.

b) L'audition par conférence téléphonique

500. L'audition par vidéoconférence vise l'hypothèse dans laquelle une personne se trouvant sur le territoire d'un État doit être entendue comme témoin ou expert par les autorités judiciaires d'un autre État. Ce dernier « peut demander, lorsque son droit national le prévoit, l'aide de la première Partie afin que l'audition puisse avoir lieu par conférence téléphonique »[707]. Une audition ne peut avoir lieu par conférence téléphonique que si l'audition ou l'expert accepte que l'audition se fasse par ce moyen. « La Partie requise consent à l'audition par conférence téléphonique pour autant que le recours à cette méthode n'est pas contraire aux principes fondamentaux de son droit »[708]. Cela signifie que même si cette forme d'audition n'est pas prévue par son droit, la Partie requise doit s'y soumettre dès l'instant que le témoin ou l'expert accepte cette méthode. Les demandes d'audition doivent contenir le nom de l'autorité dont émane la demande d'audition, l'objet et le motif de la demande, dans la mesure du possible, l'identité et la nationalité du témoin ou de l'expert et le nom et l'adresse du destinataire s'il y a lieu. De plus, les demandes d'audition par conférence téléphonique contiennent le nom de l'autorité judiciaire et des personnes qui procéderont à l'audition ainsi qu'une indication selon laquelle le témoin ou l'expert est disposé à prendre part à une audition par conférence téléphonique.

501. En ce qui concerne les modalités pratiques de l'audition, elles sont arrêtées d'un commun accord par les Parties concernées. Lorsqu'elle accepte ces modalités, la Partie requise s'engage à notifier au témoin ou à l'expert concerné l'heure et le lieu de l'audition ; à veiller à l'identification du témoin ou de l'expert ; à vérifier que le témoin ou l'expert accepte l'audition par conférence téléphonique. Et comme pour la vidéoconférence, les règles relatives à la présence d'un expert ou au faux témoignage sont celles de la Partie requise. En règle générale, l'audition a lieu en présence d'une autorité judiciaire de la Partie requise. Le Protocole ne prévoit pas une audition de personnes détenues, mais pour celles-ci il existe toute une batterie de mesures qui permettent leur audition par les autorités d'un autre État, notamment le transfèrement temporaire.

[707] V. art. 10.
[708] V. art. 10 (3).

3. Le transfèrement temporaire de personnes détenues

502. Cette dimension de l'entraide a été inspirée d'une disposition auparavant réservée au domaine limité au blanchiment des capitaux. Elle est reprise dans les conventions internationales antiterroristes. Ainsi, la Convention internationale de 1997 pour la répression des attentats terroristes à l'explosif et la Convention internationale de 1999 pour la répression du financement du terrorisme comportent chacune une disposition relative au transfèrement temporaire. Les textes respectifs de ces deux conventions ont une rédaction quasi identique. L'article 13 de la Convention de 1997 et l'article 16 pour celle de 1999 prévoient ensemble qu' « une personne détenue ou purgeant une peine sur le territoire d'un autre État Partie dont la présence dans un autre État Partie est requise aux fins de témoignage ou d'identification ou en vue d'apporter son concours à l'établissement de faits dans le cadre d'une enquête ou de poursuites relatives à [un acte de terrorisme] peut faire l'objet d'un transfert si ladite personne y consent librement et en toute connaissance de cause et si les autorités compétentes des deux États concernés y consentent, sous réserve des conditions qu'elles peuvent juger appropriées ». Ces articles, qui concernent le transfèrement vers la Partie requérante (a), ne prévoient pas le transfèrement vers la Partie requise (b), non plus la Convention européenne d'entraide judiciaire en son article 11. Il faudra attendre la réécriture de ce dernier article par le Deuxième Protocole à la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale pour que soit comblée cette lacune.

a) <u>Le transfèrement temporaire de personnes détenues sur le territoire de la Partie requérante</u>

503. L'article 3 du Deuxième Protocole remplace sur ce point l'article 11 de la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale, auquel il apporte des modifications. Au paragraphe 1er, il remplace le membre de phrase *Comparution personnelle en qualité de témoin*, par les mots *Comparution personnelle aux fins d'instruction, à l'exclusion de la* [la] *comparution aux fins de jugement*. L'expression *Comparution aux fins de jugement* en son sens restreint est réservée à la dernière étape de la procédure pénale, pendant laquelle la personne comparaît pour y être jugée. Dans l'esprit des auteurs, le transfèrement d'une personne aux fins de jugement équivaut à une extradition, tandis que *le transfèrement d'une personne aux fins d'instruction, à l'exclusion de sa comparution aux fins de jugement* exclut toute idée d'extradition.

504. Cette disposition est applicable aussi bien aux ressortissants qu'aux non-ressortissants. Il importe d'en déduire que même dans les cas où une personne est transférée sur le territoire du pays dont elle a la nationalité, ce pays doit être prêt à respecter l'obligation qui découle du paragraphe 1er du nouvel article 11 de « renvoyer » la personne en question. Même les pays qui n'extradent pas leurs ressortissants doivent ou peuvent contribuer au déroulement de la procédure engagée dans tout autre État contre un de leurs ressortissants, dans la mesure où la procédure dont une personne fait l'objet peut aussi impliquer d'autres individus non ressortissants, et peut donner lieu à leur transfèrement[709], au lieu de déboucher sur une demande d'extradition.

505. Néanmoins, il existe des cas de refus de transfèrement. L'article 3 du Deuxième Protocole a repris les quatre dérogations énoncées dans le deuxième alinéa de l'article 11 de la Convention. Il en ressort que le transfèrement pourra être refusé si :

- la personne détenue n'y consent pas ;
- sa présence est nécessaire dans une procédure en cours sur le territoire de la Partie requise ;
- son transfèrement est susceptible de prolonger sa détention ou

[709] Notamment lors d'une transmission de procédures.

- d'autres considérations impérieuses s'opposent à son transfèrement sur le territoire de la Partie requérante.

506. Cette dernière dérogation est considérée comme une clause générale.

b) Le transfèrement temporaire sur le territoire de la Partie requise

507. Le transfèrement temporaire sur le territoire de la Partie requise est prévu par l'article 13 du Deuxième Protocole. L'objet de cet article est le même que celui de l'article 11 de la Convention – tel que modifié par l'article 3 de ce Protocole – mis à part que le transfèrement dont il est question est effectué dans le sens inverse. Le paragraphe 1er de l'article 13 entend signifier que lorsqu'une Partie requérante quelconque demande qu'une personne détenue sur son territoire soit présente sur le territoire de la Partie requise aux fins de l'entraide demandée, la première Partie peut transférer provisoirement cette personne sur le territoire de la seconde, sous réserve que les autorités compétentes des deux Parties aient conclu un accord à cet effet. La pratique a montré que dans certains cas, l'exécution satisfaisante d'une mesure d'entraide dans la Partie requise ne peut s'effectuer que par le transfert d'une personne détenue dans cette Partie. En vertu du paragraphe 2, l'accord prévoit les modalités de la remise temporaire de la personne ainsi que le délai dans lequel elle doit être renvoyée.

508. Qu'il s'agisse du transfèrement sur le territoire de la Partie requérante ou sur celui de la Partie requise, cette forme de transfèrement est nécessairement temporaire, il est donc à distinguer du transfèrement aux fins d'exécution de la peine, qui s'inscrit dans le cadre du processus de reconnaissance mutuelle des jugements répressifs[710].

[710] V. §2, *infra*, n° 529 et s.

II. La transmission de poursuites pénales

509. Face à une criminalité de plus en plus transnationale, une circonstance favorisée par le développement des moyens de communication (routes, téléphonie, Internet), il est fréquent d'assister à une technique procédurale, qui n'est pourtant pas nouvelle en droit pénal international : la transmission des procédures répressives. Ce mécanisme obéit à son tour à l'idée d'entraide judiciaire internationale. Mieux, il répond au souci des États de parvenir à une répression plus juste et efficace, notamment en évitant des conflits de compétence. Tel a d'ailleurs été le but avoué de la Convention européenne sur la transmission des procédures répressives, signée à Strasbourg le 15 mai 1972[711]. Ce texte traite de la demande de poursuite (A) formulée par un État membre ainsi que des effets juridiques d'une demande de poursuite (B).

A. La demande de poursuite

510. Aux termes de la Convention de 1972, la transmission de poursuites est une forme de coopération internationale en matière pénale, c'est-à-dire une forme d'entraide judiciaire. L'on parle de transmission de poursuites lorsqu'un État entame des procédures à la demande d'un autre qui est compétent selon sa propre loi ou en vertu de la Convention, pour poursuivre l'infraction[712]. L'entraide judiciaire est toujours une « coopération » dans le domaine du droit pénal, et suppose donc que l'État requérant a compétence pour exercer les poursuites.

[711] V. Bureau des Traités sur http://conventions.coe.int/.
[712] V. art. 6.

511. La transmission de poursuites suppose que l'État requérant ait engagé celles-ci. La première phase de la procédure pénale est entamée et peut être terminée ; l'auteur présumé peut être connu. Il est possible qu'une enquête ait été poursuivie dans l'État requérant et que l'on se trouve déjà dans la phase de jugement ou qu'un jugement soit intervenu sans avoir été exécuté. Il se peut que l'autorité chargée de poursuites dans l'État requérant arrive à la conclusion que la procédure pénale ne peut pas s'y dérouler de manière adéquate. Les raisons peuvent en être nombreuses. Elles peuvent se rapporter à la procédure de jugement : les difficultés qui surgissent pour la preuve, ou bien pour en venir à une décision contradictoire ou la connexité avec d'autres infractions jugées ailleurs. Mais elles peuvent aussi tenir à l'exécution de la condamnation à attendre : l'exécution dans l'État requérant peut être impossible ou inadéquate.

512. Lorsque l'autorité de poursuite d'un État, pour quelque raison que ce soit, est arrivée à la conclusion que la continuation de poursuites n'y est pas souhaitable, elle peut demander à un autre État, dans lequel une procédure pénale adéquate est possible, de se charger de la poursuite. La transmission des poursuites peut être appliquée même si aucune convention n'a été conclue à ce sujet. Quelles que soient les raisons pour lesquelles elle est demandée, une demande de poursuite doit remplir certaines conditions (1) et obéir à une procédure (2).

1. Les conditions de la demande de poursuite

513. Ces conditions tiennent à la fois à l'infraction objet de la poursuite (a) et à la personne même du prévenu (b).

a) Les conditions tenant à l'infraction objet de la poursuite

514. La principale condition à une transmission de poursuites pénales est celle qui découle du principe de la double incrimination. L'application de ce principe est primordiale dans le domaine de la coopération internationale en matière pénale puisque la défense commune contre la délinquance présuppose qu'il y a coïncidence, du moins quant aux buts, entre les législations des différents États en matière de répression des infractions pénales. En matière de coopération internationale, ce principe peut être envisagé *inabstracto* ou *inconcreto*. Dans la Convention de 1972, c'est le principe de la double incrimination *inconcreto* qui a été retenu, en suivant la démarche adoptée au sujet de la Convention, sur la valeur internationale des jugements répressifs[713]. Cette condition est remplie lorsque le fait incriminé dans un pays donné aurait été passible de sanctions s'il avait été commis dans le pays requis de poursuivre le prévenu, et lorsque l'auteur de ce même fait aurait encouru une sanction aux termes de la législation de ce même pays[714]. Le texte du paragraphe 1er de l'article 7 répond à cette notion puisqu'il se réfère expressément à la « punissabilité » du fait particulier, en tant qu'ensemble d'éléments objectifs et subjectifs, ainsi qu'à la « purissabilité » de l'auteur. Cette règle signifie qu'il ne doit pas y avoir obligatoirement identité de *nomenjuris*, puisque l'on ne peut pas s'attendre à ce que les législations de deux ou plusieurs États concordent au point que certains faits y soient invariablement considérés comme constitutifs de la même infraction. D'ailleurs, le caractère général de la « clause de punissabilité » des faits montre bien que cette identité n'est pas requise effectivement, ce qui implique que les différences de qualification juridique du fait sont sans importance du point de vue de la condition de double incrimination.

[713] V. *Rapport explicatif sur la Convention européenne sur la transmission des procédures répressives* sur http://conventions.coe.int/treaty/fr/Reports/Html/073.htm.

[714] Cette approche est préconisée dans la Convention arabe pour la lutte contre le terrorisme, qui prévoit que la différence de qualification juridique ne saurait être invoquée pour refuser une demande d'extradition, v. art. 18.

515. Pour préciser la portée de cette condition, il faudra faire également entrer en ligne de compte certains éléments comme le rapport entre coupable et victime (lorsque ces éléments rendent le fait non punissable), les motifs de justification ou d'excuse absolutoire (légitime défense, force majeure, etc.) et les conditions objectives et subjectives qui rendent un fait punissable[715]. En effet, ces dernières conditions, sont des éléments constitutifs du délit ; quant au rapport entre coupable et victime et au motif de justification ou d'excuse absolutoire, ils enlèvent au fait la qualification pénale ou à l'auteur la punissabilité. Par conséquent, si la législation de l'État requis prévoit les motifs et conditions précitées, alors que la législation de l'État requérant ne les prévoit pas, il n'y a pas double incrimination *inconcreto*, dans l'État requis, le prévenu n'aurait pas été passible de sanctions s'il avait commis le même fait dans ce pays. Ainsi lorsqu'une demande porte sur plusieurs infractions, et si l'une de ces infractions ne remplit pas les conditions de double incrimination, l'État requis peut refuser la demande partiellement, en ce qui concerne ladite infraction.

b) Les conditions tenant à la personne même du prévenu

516. Il s'agit de cas dans lesquels, la situation personnelle de l'auteur est prise en compte dans une demande de poursuite. Ces cas sont prévus au paragraphe 1er de l'article 8 de la Convention de 1972, lequel s'inspire de l'article 6 de la Convention sur la valeur internationale des jugements répressifs et se rattache à l'article 11 qui indique les cas dans lesquels l'État requis peut refuser la demande. Les conditions énumérées aux alinéas (a) à (h) de l'article 8 ont un caractère alternatif et non pas cumulatif. La liste est exhaustive. L'ordre d'énumération n'exprime aucune gradation et aucune condition n'a une importance prépondérante. Elles ont toutes pour objet d'arriver à une meilleure administration de la justice[716]. Les quatre premières conditions sont de nature objective (i), les quatre dernières quant à elles présupposent une appréciation subjective de la part de l'État requérant (ii).

[715] V. notamment, J. Pradel, « les causes d'irresponsabilité », *Droit pénal comparé*, n° 221 s.
[716] V. *Rapport explicatif sur la Convention européenne sur la transmission des procédures répressives*, *op. cit.*, n°31.

i. Les conditions objectives

517. Un État peut demander à un autre d'exercer des poursuites si :

- « Le prévenu a sa résidence habituelle dans l'État requis ». L'expression « résidence habituelle » a déjà été consacrée dans d'autres conventions internationales, notamment l'article 5 de la Convention pour la surveillance des personnes condamnées ou libérées sous condition[717]. Elle n'englobe pas les personnes ne résidant que passagèrement dans l'État requis. L'inclusion de cette lettre dans l'article 8 correspond étroitement aux buts poursuivis par le droit pénal moderne : exécuter la peine – en cas de condamnation – dans l'optique du reclassement social du condamné. Ce but est grandement facilité si l'exécution permet au condamné de vivre dans un cadre national et culturel qui lui est familier et de garder facilement le contact avec sa famille ;
- « Le condamné est un ressortissant de l'État requis ou si cet État est son État d'origine ». Cette disposition s'explique également par le souci de faciliter le reclassement social du condamné. Bien qu'il n'existe pas toujours un lien très étroit entre une personne et l'État dont il est ressortissant, il a souvent plus d'attache avec cet État qu'avec celui dans lequel il a commis une infraction, peut-être en qualité de travailleur migrant. L'État de nationalité d'une personne n'est pas toujours le même que son État d'origine. Ce dernier peut viser par exemple l'État dans lequel elle a vécu une grande partie de sa vie et dont elle connaît le mieux le mode de vie et les conditions générales. Les personnes ayant récemment changé de nationalité peuvent avoir des attachements plus solides avec leur État d'origine qu'avec l'État de leur nouvelle nationalité. Même s'il est possible de redouter certaines dérives résultant de pratiques qui consistent à transporter des individus dans des États où l'on sait qu'ils vont être torturés. Les nationaux ne seront pas extradés par la majorité des États, aussi la transmission de poursuites doit-elle être possible ;
- « Le prévenu subit ou doit subir dans l'État requis une sanction privative de liberté ». Cette disposition prévoit toujours dans le même but, l'exécution successive des peines. Si un accusé est déjà détenu dans l'État requis ou doit y être détenu, des considérations d'efficacité, de justice et de traitement militent en faveur d'une transmission de poursuite. En effet, un traitement bien arrêté et planifié, et poursuivi dans un seul État

[717] V. Bureau des Traités, *op. cit.*

permet d'atteindre un résultat plus prometteur que deux traitements entrepris dans deux États différents sans aucune coordination ;

- « Le prévenu fait l'objet dans l'État requis d'une poursuite pour la même infraction ou pour d'autres infractions ». Cette disposition vise la même situation que l'alinéa précédent, mais à un stade antérieur de la procédure. Elle a pour but d'éviter deux poursuites pour la même infraction ou de joindre les poursuites pour plusieurs infractions.

ii. Les conditions subjectives

518. Les conditions subjectives présupposent une appréciation de la part de l'État requérant. Elles sont prévues par les alinéas (e) à (h) de l'article 8. Les alinéas (e) et (f) visent les situations dans lesquelles l'appréciation des faits par l'État requérant l'amène à la conclusion que la justice se ferait plus efficacement et plus rapidement par une procédure se déroulant dans un autre État. Cette conclusion peut être influencée par l'existence de preuves dans ce dernier, telles que les témoins essentiels, des experts appelés à se prononcer sur les antécédents et la personnalité du prévenu, des pièces plus faciles à produire ou la nécessité d'une descente sur le lieu. Elle peut également tenir compte de possibilités plus favorables pour le reclassement social du condamné.

519. L'alinéa (g) reflète le principe général qui veut que l'on évite les jugements par défaut et rappelle la nécessité de garantir aux prévenus que leur cause soit entendue équitablement en respect des droits de la défense. Dans cette situation, un État qui est compétent pour la poursuite, mais qui ne peut pas assurer la présence du prévenu à l'audience devant le tribunal compétent, a le droit de demander à l'État où le prévenu se trouve de la poursuivre.

520. Enfin l'alinéa (h) a pour but de faire en sorte qu'une condamnation ne reste pas lettre morte à défaut de pouvoir être exécutée, le condamné se trouvant sur le territoire d'un autre État. L'intérêt de la justice exige que dans un tel cas les poursuites puissent être transmises à un stade encore peu avancé de la procédure à un État dans lequel la condamnation qui y serait éventuellement prononcée pourrait être exécutée. Étant donné que ce transfert précoce des poursuites préserve l'unité des procédures et de l'exécution, il est préférable à une demande d'exécution d'un jugement répressif. En conséquence, l'alinéa (h) conserve sa valeur, en dépit de l'existence de la Convention sur la valeur internationale des jugements répressifs.

2. La procédure de transmission de poursuite

521. Dans les conventions internationales relatives à des domaines similaires, les demandes doivent être présentées par écrit. Ainsi qu'il peut notamment être renvoyé à l'article 14 (1) de la Convention européenne pour la répression des infractions routières[718] et à l'article 26 (1) de la Convention européenne pour la surveillance des personnes condamnées ou libérées sous condition[719]. L'article 13 de la Convention de 1972 ne déroge pas à cette règle. Il n'est pas dit que la demande doit être datée, bien que cette date revête de l'importance en vertu de l'article 10 (c). On suppose en effet qu'une demande officielle de transmission de la poursuite portera toujours une date. Dans le cas contraire, l'article 14 donne à l'État requis la possibilité de demander cette information. L'article 13 prévoit également qu'en règle générale, des communications seront échangées entre les ministres de la Justice des État intéressés. Cependant, des échanges directs de communication entre les autorités compétentes sont possibles, à la suite d'un accord à cet effet, entre les États concernés. Le paragraphe 2 de l'article 13 prévoit même une communication par l'intermédiaire d'Interpol. Il convient de noter que, entre les État membres de l'UE, la Communication par Eurojust est possible. En rédigeant ce paragraphe[720], on a préféré, ainsi que dans le cas de la Convention européenne sur la valeur internationale des jugements répressifs, plutôt que de prévoir des accords entre les États contractants concernant la communication directe entre les autorités, permettre à chaque État, au moyen d'une déclaration adressée au Secrétaire général du Conseil de l'Europe, d'appliquer des règles de communication différentes en ce qui concerne cet État lui-même. Cela vise en particulier les États qui, pour des raisons d'ordre constitutionnel ou autres, sont tenus d'insister sur la voie diplomatique.

[718] V. Bureau des Traités, *op. cit*.
[719] *Ibidem*.
[720] Pareille disposition existe dans les articles 15 de la Convention européenne pour la répression des infractions routières, l'article 27 de la Convention pour la surveillance des personnes ou libérées sous condition.

522. En ce qui concerne les documents devant accompagner la demande, celle-ci, aux termes de l'article 15 est accompagnée de l'original ou d'une copie certifiée conforme du dossier pénal ainsi que de toutes les pièces utiles. Contrairement à l'article 14 (2) et (3) de la Convention européenne pour la répression des infractions routières et à l'article 26 (2) et (3) de la Convention européenne pour la surveillance des personnes condamnées ou libérées sous condition, les rédacteurs de la Convention de 1972 ont préféré dans l'article 15 (1) une rédaction en termes plus vagues, en utilisant les mots « de toutes les pièces utiles ». La raison en est qu'il n'a pas été jugé possible de définir en termes généraux les documents qui peuvent être nécessaires pour la poursuite. Il ne sera normalement pas difficile pour l'État requérant de prévoir, dans chaque cas particulier, les documents qui doivent être envoyés. Lorsque l'État requis désire obtenir des détails supplémentaires, sa demande doit être satisfaite. Cette disposition doit être considérée en liaison avec l'article 14 selon lequel une demande peut être présentée pour les informations supplémentaires jugées nécessaires. En dernier ressort c'est à l'État requis qu'il appartient de juger les informations qui doivent être considérées comme nécessaires dans chaque cas particulier. La deuxième partie de ce paragraphe 1er contient une exception à cette règle qui prévoit que la demande doit être présentée de « toutes les pièces utiles ». Elle a trait à la prise de mesures provisoires dans l'État requis, notamment la détention provisoire. De telles mesures peuvent s'imposer si l'auteur présumé de l'infraction en cause est susceptible de vouloir s'enfuir ou faire disparaître les pièces essentielles pour l'établissement de la vérité. Il y a souvent des raisons contraignant à agir rapidement dans de telles situations et l'État requérant peut se trouver dans l'impossibilité d'observer la règle générale énoncée à l'article 15. En conséquence, la demande de poursuite peut être envoyée sans être accompagnée par les documents nécessaires.

B. Les effets juridiques de la demande de poursuite

523. Une demande de poursuite produit des effets aussi bien dans l'État requérant (1) que dans l'État requis (2).

1. *Les effets de la demande de poursuite dans l'État requérant*

524. Les effets dans l'État requérant d'une demande de poursuite sont précisés dans la Section 3 de la Convention de 1972. Selon l'article 21, l'État requérant doit en principe mettre fin à la procédure déjà entamée ou renoncer à l'entamer et ceci à partir du moment où il a présenté sa demande de poursuite, c'est-à-dire, au sens de la Convention, à partir de la date d'envoi de la demande. Néanmoins, compte tenu de la longueur de la procédure de transmission pendant son examen par l'État requis, aussi bien pour l'État requérant que pour l'intéressé, il est prévu que l'État requérant peut continuer de procéder à tout acte ne visant pas la saisine de la juridiction de jugement[721]. Cela signifie que l'État requérant ne peut pas rendre une décision dans l'affaire, ni prescrire l'audition de témoins ou d'experts. En revanche, il ne lui est pas interdit de traduire le prévenu devant l'instance d'instruction, de saisir les objets volés et de prendre les mesures nécessaires pour conserver les preuves. Les actes effectués dans cette dernière période constituent une forme d'entraide judiciaire dans l'intérêt commun des deux États concernés.

525. Toutefois, l'État requérant peut être rétabli dans tous les droits qui lui auraient été enlevés par la demande qu'il aurait adressée à l'État requis si – en raison des conditions exigées notamment – ce denier ne poursuit pas le prévenu ou si l'État requérant retire sa demande avant que l'État requis l'ait informé de sa décision d'y donner suite[722]. De plus, l'État requérant peut reprendre son droit de poursuite en révoquant sa demande à tout moment avant que l'État requis l'ait informé de sa décision d'y donner suite. Après que cette décision a été notifiée à l'État requérant, celui-ci peut unilatéralement reprendre son droit de poursuite, à moins d'un accord à cet effet entre les deux États.

[721] Si l'Etat requérant a demandé la poursuite à un moment proche de l'expiration du délai de prescription et si l'Etat requis refuse d'accepter la demande ou décide de ne pas y donner suite, l'Etat requérant serait empêché, dès que la décision de l'Etat requis est connue, de poursuivre lui-même le prévenu, l'action publique ayant été prescrite entre-temps. Pour remédier à une telle situation, l'article 22 prévoit une prolongation exceptionnelle de six mois de ce délai.

[722] Par exemple une décision de classement sans suite ou de non-lieu, fondée notamment sur l'absence de preuve ou le principe d'opportunité de poursuites.

2. *Les effets de la demande de poursuite dans l'État requis*

526. Dans l'État requis, la demande de poursuite entraînera également, pour des raisons tenant à la longueur de la procédure, une prolongation de six mois, du délai de prescription de l'action publique, dans le cas où l'État requis n'a pas compétence originaire, c'est-à-dire si sa compétence est fondée exclusivement sur la Convention et non en vertu de sa loi nationale. Aux termes de l'article 24, si la poursuite est subordonnée à une plainte dans les deux États, la plainte déposée dans l'État requérant vaut comme telle dans l'État requis. Cela veut dire que si le délai est de six mois dans l'État requérant et de trois mois dans l'État requis, une plainte déposée dans le premier après quatre mois est valablement déposée pour les besoins d'une procédure dans le dernier État. Les « poursuites privées » n'entrent pas dans le cadre de la Convention. Les plaintes au sens de l'article 24 visent également l'autorisation d'entamer les poursuites. En revanche, si une plainte n'est pas nécessaire dans l'État requis, cet État peut exercer la poursuite même en l'absence de plainte, si la personne habilitée à la former ne s'y est pas opposée dans un délai d'un mois à compter de la réception de l'avis par lequel l'autorité compétente l'informe de ce droit. L'intervention du ministère public dans une procédure se justifie par la démonstration de l'intérêt public que constitue la demande de transmission. Une action positive de la victime n'est plus requise, mais elle dispose d'un droit de veto si elle estime indésirable, pour une raison ou pour une autre, la poursuite dans l'État requis. En cas d'inaction de sa part, la poursuite est normalement exercée. Il est attribué, pour ainsi dire un effet positif au silence de la victime.

527. S'agissant de la sanction applicable, celle-ci est prévue par la loi de l'État requis, à moins que la dite loi n'en dispose autrement. La sanction doit, sans aucune des restrictions imposées par la Convention, être déterminée par la loi de l'État requis si la compétence de cet État est déjà fondée sur la loi nationale. La loi d'un autre État ne doit être prise en considération que si la loi de l'État requis le prévoit elle-même expressément. Tel est le cas, par exemple dans le Code pénal suisse qui rend applicable une loi étrangère moins sévère pour certaines infractions commises à l'étranger. Lorsque la compétence de l'État requis est cependant exclusivement fondée sur la Convention, celui-ci ne peut agir en toute liberté. La *lexmitior* de l'État requérant doit être prise en considération. Dans ce cas, l'État requis n'exerce pas sa juridiction originaire mais seulement une compétence subsidiaire. Dans ces conditions, il ne serait pas justifié d'autoriser l'État requis à prononcer une sanction plus sévère que celle prévue par la loi de l'État requérant[723]. Mais l'idée d'une loi plus favorable au condamné peut être discutable au regard des conventions internationales antiterroristes qui réclament plus de sévérité aux États dans la répression des actes de terrorisme, puisque ces infractions sont punies dans la plupart des États ; d'où le fait que chaque État est compétent au regard de son propre système juridique pour connaître des dits actes. Dans l'hypothèse d'une compétence de l'État requis, il y a lieu de croire que celui-ci peut établir sa compétence en raison de la présence sur son territoire d'un individu qui aurait commis ou pris part à la commission des actes terroristes.

[723] Le principe de la *lexmitior* signifie que, en cas d'applicabilité de deux textes, seul la loi la plus douce doit s'appliquer.

528. Enfin, les actes aux fins de poursuite légalement accomplis dans l'État requérant ont « la même valeur » dans l'État requis que s'ils avaient été accomplis dans cet État. Cette disposition reprend l'article 26 (4) de la Convention sur la valeur internationale des jugements répressifs[724]. Cet article pose la règle de l'équivalence des actes. Toutefois, cette « assimilation » ne peut avoir pour effet de donner à cet acte une force probante supérieure à celle qu'il a dans l'État requérant. La Convention apporte là une restriction à la règle de non-assimilation des effets. Il y aura une limite à la force probante dans la loi nationale : cette force ne pourra pas être supérieure à celle existant dans la loi étrangère. En ce qui concerne les effets des actes de procédure sur la prescription de l'action publique, une exception a été adoptée. Conformément aux dispositions de l'article 24 (2), « tout acte interruptif de prescription valablement accompli dans l'État requérant a les mêmes effets requis et réciproquement ». Pour les États qui n'acceptent pas cette exception et qui ont compétence en application de leur législation interne, une possibilité de faire une réserve est prévue en annexe de la Convention.

[724] V. Bureau des Traités, *op. cit*.

§2- Les règles tenant à l'exécution des jugements internationaux : le principe de reconnaissance mutuelle

529. Fort de l'appel lancé par la communauté internationale dans les différentes conventions internationales relatives au terrorisme, sur la nécessité de punir des peines les plus sévères les actes terroristes, il importait de généraliser la mesure de l'entraide dans le domaine de la peine. Tel est l'objet du Protocole additionnel à la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale de 1959[725] signée à Strasbourg, le 17 mars 1978. L'élaboration de ce Protocole additionnel[726] a son origine dans une réunion qui s'est tenue en juin 1970, sous les auspices du Conseil de l'Europe, entre les personnes responsables au niveau national de l'application de la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale. Les participants à cette réunion devaient examiner les problèmes soulevés par la mise en œuvre de la Convention et ils ont adopté plusieurs conclusions, notamment certaines propositions visant à faciliter l'application future de la Convention. Ces conclusions ont été examinées par le Comité européen pour les problèmes criminels (CEPC) lors de sa 23e Session plénière, et le sous-comité n°XXXI, institué en 1971 par le CEPC dans le but d'examiner l'application générale de la Convention. Le sous-comité a été invité à proposer des solutions pour la mise en œuvre des conclusions dégagées lors de la réunion de 1970. Dans l'établissement du Protocole, le sous-comité s'est trouvé en présence d'un choix capital : ou bien élaborer des instruments distincts pour chacun des sujets à traiter, ou bien établir un protocole unique. Reprenant la méthode déjà adoptée pour le Protocole additionnel à la Convention d'extradition du 15 mars 1975, le sous-comité à opté pour cette dernière solution.

[725] *Ibidem*.
[726] Il sera à son tour complété en 2001 par le *Deuxième Protocole à la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale*, v. http://conventions.coe.int/treaty/fr/Treaties/Html/182.htm.

530. Mais en matière d'exécution des peines et de reconnaissance des jugements rendus à l'étranger, l'Union européenne dispose d'instruments juridiques plus élaborés que ceux de la grande Europe. Il convenait de surmonter les difficultés liées à la différence des systèmes juridiques, notamment en favorisant la reconnaissance des décisions judiciaires dans le domaine tant civil que pénal. Ainsi, l'harmonisation du droit de la famille a marqué un progrès décisif avec la suspension des procédures intermédiaires pour la reconnaissance de certains jugements et, tout particulièrement, les droits de visite transfrontalière des enfants. En matière pénale, le Conseil européen de Tempere[727] avait engagé les États membres à ratifier sans tarder les conventions d'extradition de l'UE de 1995[728] et 1996[729]. Il estima que la procédure formelle d'extradition devrait être supprimée entre les Etats membres pour les personnes qui tentent d'échapper à la justice après avoir fait l'objet d'une condamnation définitive, et remplacée par un simple transfèrement de ces personnes, conformément à l'article 6 du Traité UE[730]. Il convenait également d'envisager des procédures accélérées d'extradition, sans préjudice du principe du droit à un procès équitable[731]. Le Conseil européen invita alors la Commission à faire des propositions à ce sujet, à la lumière de la Convention d'application de l'accord de Schengen. Ainsi, le Conseil européen approuve le principe de reconnaissance mutuelle, qui, selon lui, devrait devenir la pierre angulaire de la coopération judiciaire en matière tant civile que pénale au sein de l'Union. Le principe devrait s'appliquer tant aux jugements qu'aux autres décisions émanant des autorités judiciaires. Il repose sur la confiance mutuelle[732] qu'ont les États dans leurs systèmes juridiques respectifs. Ainsi, en complément des mesures prises par le Conseil de l'Europe, l'entraide se trouve étendue à l'exécution des jugements répressifs (I) ainsi qu'à la communication de renseignements issus du casier judiciaire (II).

[727] Ce Conseil sera suivi et complété par le Conseil européen de Laeken, 14-15 décembre 2001 sous la présidence belge.
[728] V. *JOCE* C 078 du 30/03/1995 p. 0001 – 0010.
[729] V.*JOCE* C 313 du 23/10/1996 p. 0011 – 0011.
[730] V. *JOCE* C 191 du 29.07.1992.
[731] Le Programme pluriannuel de Stocholm (2010-2015), sur l'espace de liberté, de sécurité et de justice, se construit sur la base des progrès qui ont été accomplis ces dernières années, notamment en matière de mandat d'arrêt européen, mais aussi dans le domaine de la coopération entre les autorités nationales en matière de sécurité ou encore dans la gestion des flux migratoires, avec la mise en place opérationnelle de l'agence Frontex.
[732] De ce point, il sied de considérer le mandat d'arrêt européen comme une manifestation de cette confiance mutuelle ; v. en ce sens notamment, Mme B. Aubert, « Le mandat d'arrêt européen devant la Chambre criminelle », Chronique de droit de la Communauté et de l'Union européennes, *RSC* 2008, par.1, p. 429.

I. L'extension de l'entraide à l'exécution des jugements répressifs

531. Cette extension de l'entraide se mesure dans les actes visant à l'exécution de la peine et des mesures analogues (A) ainsi qu'à l'application à l'échelle internationale du principe*non bis in idem* ou *ne bis in idem* (B).

A. Les actes visant à l'exécution de la peine et des mesures analogues

532. Le Conseil européen de Tampere des 15 et 16 octobre 1999 avait fait du principe de reconnaissance mutuelle des décisions judiciaires, en vertu duquel les décisions de justice sont exécutées directement dans toute l'Union européenne sans aucune procédure de réception, la « pierre angulaire » de la construction de l'espace judiciaire européen. Le Traité de Lisbonne[733], signé le 13 décembre 2007, consacre cet objectif en introduisant dans le Traité sur le fonctionnement de l'Union[734] un article 69 E disposant que « la coopération judiciaire en matière pénale dans l'Union est fondée sur le principe de reconnaissance mutuelle des jugements et décisions judiciaires ». L'un des aspects déterminants de ce principe de reconnaissance mutuelle est la reconnaissance et l'exécution des sanctions dans un autre État membre que l'État de jugement. Pendant nécessaire de la liberté de circulation des personnes, cette approche vise à accroître les chances de réinsertion sociale des personnes condamnées dans un autre État que leur pays de résidence en leur donnant la possibilité de conserver leurs liens familiaux, linguistiques et culturels, à renforcer la protection des victimes et de la société et à faciliter et garantir l'application effective des peines.

[733] V. *JOUE* C 306 du 17.12.2007. Sur le principe de reconnaissance, v. *Fondation Robert Schuman*, déc. 2007, *in* www.robert-schuman.eu.
[734] Remplaçant le traité instituant la Communauté européenne (traité CE ou traité de Rome), depuis son entrée en vigueur le 1er décembre 2009.

533. L'application du principe de reconnaissance mutuelle implique que l'existence d'une décision définitive dans un État membre emporte une série de conséquences dans les autres États membres, notamment la prise en compte des décisions des autres États membres dans les procédures pénales (1) et l'exécution des décisions de condamnation (2).

1. *La prise en compte des décisions des autres États membres dans les procédures pénales*

534. Dans la plupart des États, l'existence de condamnations pénales antérieures a des effets à l'occasion d'une nouvelle procédure pénale : la situation de récidive peut par exemple influencer les règles de procédure applicables, la qualification pénale retenue ou, plus fréquemment, modifier la nature et le quantum de la peine. Au sein de l'Union européenne, la Commission avait déposé une *Proposition de décision cadre relative à la prise en compte des décisions de condamnation entre les États membres*[735], qui pose pour règle générale que chaque État membre accorde à une condamnation prononcée dans un autre État membre les mêmes effets qu'à une condamnation nationale antérieure[736].

535. Le principe posé par ce texte consiste, en effet, à reconnaître aux condamnations prononcées par les autorités compétentes des autres États membres des effets juridiques équivalents à ceux attachés aux condamnations prononcées par les autorités nationales. Il est précisé que ces effets juridiques s'appliquent à l'ensemble de la procédure, c'est-à-dire lors de l'instruction, lors du jugement et lors de l'exécution de la peine. Le projet ne se limite donc pas à permettre d'établir la récidive légale, mais il a un champ d'application beaucoup plus important. Des motifs de refus, obligatoires (a) ou facultatifs (b), de refus de prise en compte de la condamnation intervenue dans un autre État membre sont prévus.

[735] V. Com (2005) 91 final, du 17.3.2005.
[736] Pour une prise en compte des condamnations définitives et antérieurement prononcées dans un État étranger, dans la détermination de la peine, voir J. Pradel, G. Cortens et G. Vermeulen, Droit pénal européen, op. cit., n° 235, lorsque ces condamnations concernent les infractions visées aux articles 5 et 7 de la Convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme.

a) Les motifs obligatoires de non prise en compte d'une décision de condamnation d'un autre État membre

536. Ces motifs obligatoires sont prévus par l'article 4 de la Proposition de décision-cadre, qui énonce quatre situations dans lesquelles une condamnation prononcée dans un État membre ne pourra être prise en considération. Les trois premières, qui se trouvent dans d'autres instruments de l'Union, visent les cas de *non bis in idem*, de prescription de l'action publique ou de la peine prononcée, ainsi que les cas d'amnistie, lorsque les faits auraient pu relever de la compétence de l'État membre concerné selon sa propre loi pénale. La quatrième hypothèse vise les situations dans lesquelles l'application des règles nationales qui régissent les inscriptions au casier judiciaire national aurait conduit à la suppression de la mention de la condamnation.

b) Les motifs facultatifs de non prise en compte d'une décision de condamnation d'un autre État membre

537. Outre les cas énumérés à l'article 4 qui constituent des cas obligatoires, les États membres pourront également décider d'écarter la prise en compte d'une condamnation d'un État membre dans deux types de circonstances :

538. La première est usuelle désormais dans les instruments de reconnaissance mutuelle, et vise la double incrimination. Un État membre pourra écarter la prise en compte de la condamnation d'un autre État membre si celle-ci a été prononcée pour une infraction qui n'existe pas dans sa législation nationale. Mais, il est difficilement concevable qu'un acte de terrorisme, compte tenu de son extrême gravité, ne soit pas considéré comme dangereux par l'État de reconnaissance. Car même si la qualification n'est pas la même, l'acte en lui-même serait difficilement non-punissable. D'ailleurs, cette possibilité est limitée lorsque la première condamnation a été prononcée pour une catégorie d'infractions[737] énumérées dans une liste reprise de la décision-cadre sur la reconnaissance mutuelle des sanctions pécuniaires. Lorsque la première condamnation aura été prononcée pour une infraction appartenant à une catégorie de la liste, elle ne pourra pas être écartée lors de la deuxième affaire au motif que le principe de double incrimination s'applique. Par ailleurs, la Commission a fait le choix de se référer à une liste large d'infractions, plus pertinente que la liste limitée de la décision-cadre sur le mandat d'arrêt européen et les procédures de remise, dans la mesure où elle contient notamment les infractions routières, catégorie d'infractions pour lesquelles la prise en compte de la récidive est particulièrement utile.

[737] V. notamment, cybercriminalité, enlèvement, séquestration et prise d'otage, détournement d'avion ou de navires, etc.

539. Il est également possible d'écarter la prise en compte d'une condamnation pénale d'un autre État membre dans le cas où le fait que cette condamnation ait été élaborée dans un système juridique différent conduit à traiter la personne de manière plus sévère dans la seconde procédure que si la première condamnation avait été prise dans le système national. Cette règle se veut un garde fou empêchant de traiter la personne ayant été condamnée dans un autre État plus mal que la personne ayant été condamnée au niveau national pour des faits identiques ; ainsi de l'hypothèse d'une personne ayant fait l'objet dans un premier État membre d'une condamnation à une peine supérieure au maximum encouru dans le deuxième État membre pour des faits identiques. Si ce montant de peine déclenche, dans le deuxième État membre, des effets juridiques négatifs pour la personne (par exemple application des règles procédurales plus sévères) qui n'auraient pu être induits dans cet État si son propre régime juridique (et donc le maximum légal de peine) avait été appliqué, la prise en compte de la première décision pourra être écartée car le fait qu'elle ait été prise dans un système juridique différent et prévoyant un maximum de peine plus élevé, aboutit, pour la personne, à une situation plus défavorable.

2. *L'exécution des décisions de condamnation*

540. Une condamnation prononcée dans un État donné doit pouvoir s'exécuter sur le territoire d'un autre État. La Commission de l'UE a lancé en avril 2004 une consultation sur le rapprochement, la reconnaissance mutuelle et l'exécution des sanctions pénales sur la base d'un livre vert[738]. L'Autriche, la Suède et la Finlande ont déposé une initiative visant à permettre l'exécution dans l'État membre de nationalité ou de résidence d'une condamnation à une peine privative de liberté prononcée dans un autre État membre. Ce texte devrait également faciliter l'application de certaines dispositions du mandat d'arrêt européen qui autorisent le refus de remise lorsque la peine est mise à exécution dans l'État d'exécution. Toutefois, ce texte n'aborde ni la question de l'exécution des mesures non privatives de liberté, ni celle du sursis et des conditions éventuelles de sa révocation par une peine prononcée dans un autre État membre. Il fallut attendre fin 2007 pour voir la Commission intervenir dans une série de propositions législatives sur ces questions. Ces propositions faisaient suite à deux projets de décisions-cadres du Conseil s'appliquant respectivement à l'exécution des sanctions privatives de liberté (a) et aux peines alternatives à la privation de liberté (b).

[738] V. com (2004) 334 final.

a) L'exécution des sanctions privatives de liberté

541. Le premier projet de décision-cadre, qui a fait l'objet d'un accord politique lors du Conseil JAI des 4 et 5 décembre 2006, s'est attaché à permettre aux personnes condamnées dans un État membre de purger leur peine ou mesures privatives de liberté dans l'État membre dont elles sont ressortissantes ou dans lequel elles résident. Il a été approuvé par la Délégation dans sa réunion du 22 novembre 2006. Le projet de décision-cadre introduit de nombreuses innovations importantes améliorant sensiblement les modalités de transfèrement des personnes condamnées entre le États membres de l'Union européenne par rapport à l'instrument juridique en vigueur, la *Convention sur le transfèrement des personnes condamnées* du 21 mars 1983[739] élaborée au sein du Conseil de l'Europe et ratifiée par l'ensemble des États.

542. Aux termes de la décision-cadre, le transfèrement d'un individu, aux fins d'exécution de la peine ne concernerait plus uniquement les ressortissants de l'État requis, mais aussi ceux qui y ont leur résidence habituelle. De manière plus novatrice, le contrôle de la double incrimination serait supprimé pour une série de trente deux incriminations, identique à celle retenue pour le mandat d'arrêt européen, à moins que l'État membre concerné ait signifié au Conseil son refus d'appliquer ce principe. De plus, le transfèrement serait automatique, c'est-à-dire, ni le consentement de l'État requis, ni celui de la personne concernée, ne seraient plus exigés, comme l'impose la Convention de 1983. Cependant neuf motifs de refus seraient laissés à l'appréciation de l'État requis. L'exécution de la condamnation par l'État requis ne pourrait plus faire l'objet d'une conversion de la peine (sous réserve d'une compatibilité avec les principes fondamentaux du droit de l'État d'exécution), seul l'État d'exécution étant compétent pour décider des modalités d'exécution de la peine, y compris en ce qui concerne les motifs de libération conditionnelle. La procédure serait accélérée grâce à la fixation d'un délai de 90 jours à l'autorité compétente de l'État d'exécution pour se prononcer sur « l'ordonnance d'exécution européenne », le nouveau titre européen tendant à l'exécution des condamnations définitives dans un autre État membre.

[739] V. Bureau des Traités sur http://conventions.coe.int, *op. cit*.

543. Le projet de décision-cadre, à l'instar de celui relatif aux peines alternatives à la privation de liberté de liberté, constitue clairement un pas important vers la mise en place d'un espace judiciaire européen, qui pourrait rendre encore plus pratique la matière du droit de l'exécution de la peine au sein de l'espace européen.

b) L'exécution des peines alternatives à la privation de liberté

544. L'exécution des peines alternatives à la privation de liberté constitue une autre étape de la confiance mutuelle dans les condamnations, qui a fait l'objet d'un Projet de décision-cadre relatif à la reconnaissance mutuelle et à la surveillance du sursis avec mise à l'épreuve et des peines alternatives à la privation de liberté[740]. Ce texte, pris à l'initiative de l'Allemagne et de la France, s'inspire autant que possible de la décision-cadre relative aux peines privatives de liberté afin de garantir une application cohérente et efficace des instruments dans le domaine de la coopération pénale. Relevant du troisième pilier de l'Union, ce texte est soumis à l'accord unanime du Conseil. Le Conseil JAI des 6 et 7 décembre 2007, sous la présidence portugaise, a permis de parvenir à un accord politique.

545. Le champ de cet instrument est vaste, il couvre :

- les peines ou les mesures privatives de liberté dont l'exécution est suspendue sous certaines conditions (en droit français, le sursis avec mise à l'épreuve, le sursis assorti de l'obligation d'effectuer un travail d'intérêt général et la liberté conditionnelle) ;
- les peines de substitution (en droit français, les travaux d'intérêt général prononcés à titre de peine principale) ;
- les condamnations sous condition (en droit français, l'ajournement du prononcé de la peine avec mise à l'épreuve).

[740] Dans sa version finale, ce texte devrait être ainsi intitulé : « Décision-cadre 200../.../JAI du Conseil du ... concernant la reconnaissance et la surveillance des peines assorties du sursis avec mise à l'épreuve et des peines de substitution », v. documents de l'Assemblée nationale, E3426 déposé le 29 janvier 2007, distribué le 7 février 2007 (12ème législature) (Référence communautaire : 5325/07 du 15 janvier 2007), Document E3426 (Mise à jour : 12 avril 2008).

546. Comme dans le cas de peines privatives de liberté, le projet de décision-cadre fixe le principe de reconnaissance mutuelle des peines, en prévoyant :

- la reconnaissance automatique des peines sans contrôle de double incrimination pour la liste de trente deux incriminations retenues pour le mandat d'arrêt européen ;
- le transfert automatique de la prise en charge de la surveillance des mesures de probation et des peines de substitution prononcées à l'encontre des personnes ayant leur résidence habituelle dans l'État d'exécution.

547. Les motifs généraux de refus de prise en charge prévus dans la décision-cadre relative aux peines privatives de liberté seraient cependant intégralement repris.

548. Le projet de décision-cadre définit un ensemble minimal d'obligations dont chaque État membre doit pouvoir assurer le suivi, chaque État membre pouvant élargir ce champ par voie de déclaration. La diversité des systèmes juridiques nationaux a cependant conduit à ménager à l'autorité judiciaire de l'État d'exécution une faculté d'adaptation de la peine lorsque les mesures de probation sont incompatibles avec son droit interne, sous certaines conditions (en particulier l'accord de l'autorité d'émission).

549. Afin de garantir l'efficacité des peines de substitution, le projet prévoit de transférer à l'État d'exécution pleine compétence pour prendre toute décision ultérieure en rapport avec la peine, sous réserve d'exceptions définies par l'État membre ou déterminées par le juge d'émission. La procédure serait fortement accélérée, grâce à la transmission directe de la décision et d'un certificat du juge d'émission au juge d'exécution et grâce à la fixation d'un délai, en cours de négociation.

550. Cette reconnaissance mutuelle des décisions internationales, au niveau européen, implique donc qu'une affaire qui a été jugée dans un État membre ne fasse pas l'objet d'un autre jugement dans un autre État membre : c'est l'application à l'échelle internationale (européenne) du principe *non bis in idem*.

B. L'application à l'échelle internationale du principe *non bis in idem*

551. Aux termes de l'article 50 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, « nul ne peut être légalement poursuivi ou puni pénalement en raison d'une infraction pour laquelle il a déjà été acquitté ou condamné dans l'Union par un jugement pénal définitif ». La charte élargit le champ d'application territorial du principe *non bis in idem* ou *ne bis in idem* à tout le territoire de l'Union, ce qui constitue un progrès par rapport au protocole n°7 à la Convention européenne des droits de l'homme qui prévoit son application au seul territoire de chaque État Partie.

552. L'application de ce principe a des conséquences au niveau international ou européen. En effet, le principe *ne bis in idem* implique nécessairement, quelles que soient les modalités suivant lesquelles est infligée la sanction, qu'il existe une confiance mutuelle des États membres dans leurs systèmes respectifs de justice pénale et que chacun de ceux-ci accepte l'application du droit pénal en vigueur dans les autres États membres, quand bien même la mise en œuvre de son propre droit national conduirait à une solution différente.

553. Ce principe a donné lieu à deux importants arrêts de la Cour de justice des Communautés européenne (CJCE)[741] qui en précisent la portée aux termes des dispositions de la Convention d'application des accords de Schengen (« Convention de Schengen »), qui affirme et aménage déjà le principe du *non bis in idem* en ses articles 54 à 58. Des premiers travaux relatifs à l'application du principe de *non bis in idem* se sont déroulés sur la base d'une initiative présentée par la Grèce[742]. Ils ont été suspendus du fait de leur lien étroit avec le problème des conflits de compétence. Ces deux questions feront l'objet d'un livre vert de la Commission 2005[743], puis d'une proposition législative en 2006, sous forme de décision-cadre.

[741] V. Affaires C-187/01 et C-385/01 *Gozütok et Brugge*, du 11.2.2003 et affaire C-469/03 *Miraglia* du 10.3.2005.
[742] V. *JOUE* C 100 du 26.4.2003, p. 24.
[743] V. Com (2005) 696 final.

554. Face à une criminalité sans cesse transnationale, la justice de l'Union européenne est de plus en plus confrontée à des situations dans lesquelles plusieurs États membres sont pénalement compétents pour exercer des poursuites dans une même cause. En outre, les probabilités d'une pluralité des poursuites dans une même cause, encore dénommée conflit « positif » de compétence(s) ou de juridiction(s), sont actuellement plus élevées puisqu'un grand nombre de juridictions répressives nationales ont vu leur champ de compétence s'élargir considérablement au cours des dernières années.

555. La pluralité de poursuites est préjudiciable aux droits et aux intérêts des personnes, avec le risque, en outre, que les procédures fassent double emploi et l'inconvénient de devoir citer à comparaître ou convoquer en vue de leur audition devant les juridictions de plusieurs pays, les personnes mises en cause dans une procédure pénale, ainsi que les victimes et les témoins. Les procédures parallèles entraînent, en particulier, une multiplication des restrictions apportées aux droits et aux intérêts de ces personnes, par exemple à leur droit à la libre circulation. Elles alourdissent la charge psychologique qui pèse sur elles et augmentent les coûts et la complexité de leur représentation en justice. Dans un espace de sécurité, de liberté et de justice développé, ces effets préjudiciables devraient normalement être évités, dans la mesure du possible, en limitant la pluralité des poursuites dans une même affaire.

556. Avant l'application des dispositions contenues dans le livre vert et reprises dans la décision-cadre, les autorités nationales avaient le droit de déclencher des poursuites parallèles dans une même cause. Le seul obstacle juridique était le principe *non bis in idem*. Toutefois, ce principe n'empêchait pas les conflits de compétences de se produire en cas de pluralité des poursuites entre deux États membres ou plus. Il ne pouvait jouer un rôle, en évitant l'ouverture d'une seconde procédure dans une même cause, que si une décision pouvait mettre fin à la procédure dans un État membre et interdit dès lors toute poursuite ultérieure (autorité de chose jugée ou *res judicata*).

557. Qui plus est, sans un système d'attribution des affaires aux États membres compétents en cours de procédure, le principe *ne bis in idem* peut aboutir à des choix aléatoires, voire arbitraires : en donnant la préférence au premier État membre capable de rendre une décision définitive, ses effets se résument au principe du « premier arrivé, premier servi ». Le choix de l'État membre compétent étant dès lors le fruit du hasard, et il semble que ce soit la raison pour laquelle le principe *ne bis in idem* restait encore soumis à plusieurs exceptions (1). L'une des solutions au problème des conflits (positifs) de compétence à été de créer un mécanisme d'attribution des affaires aux États compétents (2).

1. *Le problème des exceptions au principe du* ***non bis in idem***

558. Actuellement, les articles 54 à 58 de la Convention de Schengen consacrés au principe *non bis in idem* sont contraignants pour tout l'espace Schengen, ainsi que dans les États qui ont adhéré depuis 2004, en Islande, en Norvège et au Royaume-Uni, et en Irlande. Le programme de mesures sur la reconnaissance mutuelle de décembre 2000 préconise un réexamen de ces dispositions, en particulier des exceptions à ce principe. Le Conseil, n'étant pas parvenu à un accord sur l'initiative connexe de la Grèce concernant une décision-cadre relative à l'application de ce principe[744], a néanmoins souligné qu'il convenait de poursuivre les travaux « à la lumière de la communication de la Commission consacrée aux conflits de compétence, pour garantir qu'une valeur ajoutée incontestable soit apportée ».

[744] V. *JOUE* C 100 du 26.4.2003, p. 24 *op. cit.*

559. La suppression, la réduction ou le maintien des exceptions au principe du *non bis in idem*, contenues à la fois à l'article 55 de la Convention de Schengen et à l'article 4 de la décision-cadre, est une question très sensible pour les États membres. Les positions de ceux-ci concernant les exceptions au principe sont très divergentes. Certains estiment que l'article 4 devrait être supprimé car les exceptions à ce principe ne paraissent plus justifiées dans un espace judiciaire européen. C'est également la position de la Commission européenne et celle du Parlement européen, qui considèrent que la plus-value de cet instrument réside précisément dans la suppression ou la limitation des exceptions au principe *non bis in idem*. À l'inverse, d'autres États souhaitent maintenir l'ensemble de ces exceptions. Enfin, certains États se situent dans une position intermédiaire, car ils pourraient accepter de renoncer à certaines des exceptions mais pas à d'autres.

560. La présidence italienne avait proposé un compromis reposant sur trois éléments :

- d'une part, les États membres qui sont d'ores et déjà liés par les dispositions de Schengen et qui n'ont pas fait de déclaration pour prévoir des exceptions au principe du *non bis in idem* n'auraient plus la possibilité de faire une telle déclaration dans le cadre du nouvel instrument ;
- d'autre part, la liste des exceptions serait limitée car elle comprendrait la clause territoriale, les exceptions concernant les fonctionnaires et celle relative à la sûreté nationale, mais elle ne concernerait plus l'exception relative aux « *autres intérêts également essentiels* » ;
- enfin, un mécanisme automatique de révision des exceptions au principe du *non bis in idem*, à l'issue d'une période de cinq ans après l'entrée en vigueur de la décision-cadre, serait mis en place.

561. En dépit des importantes concessions qu'il accorde aux États membres, ce compromis n'avait semble-t-il pas recueilli l'adhésion des ministres de la justice lors du Conseil JAI du 6 novembre 2003. Mais il est vrai que si les poursuites étaient centralisées dans un seul et même État membre, la question du *ne bis in idem* ne se poserait plus.

2. *La création d'un mécanisme d'attribution des affaires aux États membres*

562. Si les poursuites étaient centralisées dans un seul et même État membre, la question du *non bis in idem* ne se poserait plus. D'autant qu'un tel système compléterait le principe de reconnaissance mutuelle, en vertu duquel une décision judiciaire rendue dans un État membre est reconnue et, le cas échéant, exécutée par les autres États membres. De même, si un mécanisme débouchant sur des choix équilibrés de l'État membre compétent pouvait être établi, au lieu de conférer un effet exclusif aux poursuites « les plus rapides » (« premier arrivé, premier servi »), les discussions sur le principe *ne bis in idem* pourraient être relancées avec de meilleurs chances de succès.

563. C'est pourquoi le *Livre vert sur les conflits de compétence et le principe non bis in idem dans le cadre des procédures pénales* envisage de concevoir un mécanisme d'attribution des affaires aux États membres compétents qui évite les lourdeurs administratives, tout en garantissant une approche équilibrée et respectueuse des droits des personnes concernées. Pour que ce mécanisme fonctionne correctement, le Livre vert énonce deux conditions fondamentales qui doivent au préalable être remplies. D'une part, chacune des autorités compétentes devrait être informée des procédures pendantes dans le ressort des autres autorités et/ou des décisions connexes[745] déjà prises dans le ressort des ces dernières : elle devrait avoir l'autorisation, voire l'obligation, d'échanger les informations utiles. D'autre part, lorsqu'elles sont informées de procédures pendantes, dans le ressort d'autres autorités, les autorités chargées des poursuites dans un État membre devraient avoir la faculté de s'abstenir d'ouvrir une procédure, ou d'y mettre un terme, au seul motif que la même cause fait déjà l'objet de poursuites dans un autre État membre[746].

[745] À l'origine, le projet de 2003 prévoyait, en cas de concours de poursuites pénales pour les mêmes faits et à l'encontre de la même personne dans plusieurs États membres (effet de litispendance), des critères pour établir la compétence d'un État et une suspension des procédures dans les autres États membres. Ce mécanisme de règlement des conflits de compétence au stade des poursuites reposait sur une consultation entre les autorités compétentes des États membres.
[746] V. Com (696) 2005 final précité, p.4.

564. Le mécanisme proposé repose sur des consultations entre les autorités de poursuite compétentes.

565. À côté du mécanisme d'attribution des affaires aux États membres compétents, le Livre vert envisage qu'il soit prévu une disposition de l'Union qui obligerait les États membres compétents à centraliser les poursuites dans une même affaire dans un État membre « principal » (a). Cette stratégie de prévention des conflits de compétence se ferait au moyen d'une liste de critères applicables pour le choix de l'État membre compétent (b).

a) <u>Une priorité de poursuites dans l'État membre principal</u>

566. À partir d'un certain stade de la procédure, les autres États membres pourraient être tenus de mettre un terme à leurs poursuites ou de les suspendre et de s'abstenir d'en déclencher de nouvelles. L'application d'une telle « règle de priorité » devrait être parallèle au mécanisme décrit plus haut, faute de quoi les résultats seraient aléatoires. Étant donné que de nouvelles contestations peuvent souvent amener à revenir sur le choix de ce qui semblerait, de prime abord, l' « État membre le mieux placé » pour exercer les poursuites, il ne serait sans doute pas raisonnable de forcer les autorités compétentes à faire prématurément un choix définitif. Le stade le plus approprié pour imposer une règle exigeant que toutes les poursuites parallèles soient centralisées dans un seul État membre semble être « le moment de la saisine d'une juridiction nationale de renvoi ou de mise en accusation », puisque, dès lors, les autorités compétentes auront accès aux informations nécessaires à un examen approfondi des questions de compétence. En outre, les principales contraintes qui pèsent sur les personnes concernées font souvent suite à la mise en accusation ou au renvoi, de sorte qu'il est encore possible d'éviter, dans une large mesure, la multiplication de ces contraintes si la règle s'applique à compter de ce stade. Pour éviter de tourner le mécanisme procédural proposé, il ne devrait pas être permis de saisir une juridiction en rendant une ordonnance de renvoi ou de mise en accusation alors qu'une procédure de consultation et/ou de règlement d'un différend est en cours. En d'autres termes, avant que les autorités nationales ne saisissent une juridiction répressive, il leur faudrait d'abord s'acquitter de leurs obligations en matière d'information et de consultation. Si elles ne le faisaient pas, elles devraient mettre un terme à la procédure en justice, ou la suspendre, à la demande d'un autre État membre. En aucun cas, toutefois, une règle de priorité ne devrait empêcher les États membres d'aider, sous quelque forme que ce soit[747], l'État principal, en vertu des règles de l'UE existantes et des accords internationaux en vigueur. Mieux, ils devraient même accorder leur aide de manière anticipée[748].

[747] Notamment, en vertu de l'entraide judiciaire internationale, par la transmission d'informations utiles à la procédure ouverte sur le territoire de l'État principal.

[748] V. « Transmission spontanée d'informations », V. *Deuxième Protocole à la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale*, art. 11.

567. Outre le mécanisme procédural et la règle de priorité, une liste de critères que les États membres devraient appliquer pour la détermination de l'État membre principal constituerait le troisième élément d'une stratégie complète de prévention de résolution des conflits de compétences.

b) Les critères applicables pour le choix de l'État membre compétent

568. Le Livre vert propose de définir un certain nombre de critères pertinents, qu'il conviendrait d'appliquer et de pondérer dans le cadre d'une approche au cas par cas relativement souple ; autrement dit, les autorités compétentes devraient disposer d'une très grande marge d'appréciation. Ces critères, ou d'autres facteurs appropriés, qui influeraient sur la procédure de détermination de l'État membre compétent, devraient être objectifs et pourraient être énumérés dans un instrument de l'Union qui resterait à élaborer. Et le Livre vert propose, dans cette liste, que figurent, en particulier, *la territorialité, des critères relatifs au suspect ou à la personne mise en cause dans la procédure, aux intérêts des victimes, aux intérêts de l'État, et certains autres critères relatifs à l'efficacité et à la célérité de la procédure*. Le Livre vert envisage même de déterminer négativement ces critères en recensant certains facteurs qui ne doivent pas être pris en compte.

569. À cette première étape de détermination de critères d'éligibilité de l'État principal, une étape supplémentaire est envisagée. Les États membres pourraient convenir de certains principes fondamentaux en vue de l'établissement d'un ordre de priorité ou de succession entre les différents critères, si cela s'avérait nécessaire. À l'inverse, une approche plus souple peut être préférée. Indépendamment de la question de savoir si cet ordre de priorité ou de succession entre les critères appropriés serait établi dans un instrument de l'UE, le Livre vert offre la possibilité d'un accord au moins sur un principe directeur général pour l'attribution des affaires aux États membres compétents. Ce principe pourrait, par exemple, faire référence au *caractère raisonnable* (du délai) et/ou au *procès équitable*. En d'autres termes, les autorités compétentes pourraient être tenues de prendre en considération les intérêts des personnes concernées. L'élément de référence, ainsi que la question principale à poser en vue d'un éventuel contrôle juridictionnel, devrait être une bonne administration de la justice, fondée sur un examen complet des faits pertinents et une pondération équilibrée des critères applicables.

570. Avec l'admission du principe de *non bis idem* c'est une étape importante qui est franchie vers la confiance mutuelle et, à travers celle-ci, vers la coopération judiciaire en matière pénale. Celle-ci s'est renforcée encore plus avec la communication de renseignements extraits du casier judiciaire.

II. La communication de renseignements extraits du casier judiciaire

571. Les articles 13 et 22 de la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale du 20 avril 1959 régissent les communications entre États signataires concernant les informations relatives aux condamnations. Cependant, le mécanisme établi est considéré comme lourd et lent. C'est pourquoi le rapport final du 28 mai 2001 sur le premier exercice d'évaluation consacré à l'entraide judiciaire invite les États de l'UE à instaurer un modèle type d'antécédents judiciaires. Cette suggestion s'inspire d'une proposition figurant dans le programme[749] relatif à la reconnaissance mutuelle en matière pénale du 30 novembre 2000.

[749] V. Com (2005) 195 final.

572. À la suite des attentats terroristes de Madrid, le Conseil européen a chargé le Conseil d'envisager des mesures dans le domaine de l'échange d'informations sur les condamnations terroristes. La décision 2005/876/JAI du Conseil, du 21 novembre 2005, relative à l'échange d'informations extraites du casier judiciaire, fait écho à cette demande. Cette décision vise à faciliter l'échange d'informations extraites des casiers judiciaires nationaux. Le texte prévoit notamment la création d'autorités centrales chargées d'émettre et de recevoir les demandes à un État membre. Il instaure aussi un délai de réponse. Toutefois, cette décision ne modifie pas fondamentalement les mécanismes contenus dans la Convention du Conseil de l'Europe de 1959 et ses deux protocoles ; elle n'apporte qu'une première réponse partielle à leurs dysfonctionnements.

573. La proposition de décision-cadre du 22 décembre 2005[750], qui intègre les améliorations apportées par cette décision, entend réformer ces mécanismes en profondeur, afin de garantir que l'État membre de nationalité soit en mesure de fournir une réponse correcte et exhaustive aux demandes qui lui sont adressées. Ce texte s'inscrit dans le cadre des initiatives visant à créer une sorte de « casier judiciaire européen ». Cette idée avait été formulée à la suite de l'« affaire Fourniret »[751]. Ce Français, soupçonné d'une dizaine de meurtres et de viols, avait pu s'installer en Belgique et y occuper un emploi de surveillant de cantine scolaire, alors qu'il avait déjà fait l'objet en France d'une condamnation pour agression sexuelle sur mineures. À la suite de cette affaire, la Commission européenne avait présenté un Livre blanc[752] dans lequel elle envisageait la création d'un registre européen de condamnations[753]. Parallèlement, la France et l'Allemagne, rejointes par l'Espagne et la Belgique, ont mis en œuvre une interconnexion de leurs casiers judiciaires nationaux. Il y avait donc une occurrence entre les deux projets. En avril 2005, les ministres de la Justice s'étaient prononcés en faveur d'un système intermédiaire reposant sur deux éléments :

- la centralisation des informations sur les condamnations dans l'État de nationalité ;
- la création d'un index européen des condamnations, qui serait limité aux seuls ressortissants de pays tiers et aux personnes dont la nationalité est inconnue.

[750] V.Com (2005) 690 final.
[751] V ; notamment W. Roumier, « Vers la création d'un casier judiciaire européen », *Revue Droit pénal*, n° 10, octobre 2004 ; de même, J.-C. Saint-Pau, « L'internationalisation du droit pénal », *D.pén.*, n° 9, septembre 2006.
[752] V. Com (2005) 10 final du 25.01.2005.
[753] V. également M. V. Giannoulis, « La question de la preuve européenne: un besoin de réformes pratiques pour améliorer la coopération judiciaire mutuelle », Académie de droit européen, Trèves, 18-20 novembre 2004, *in RSC* 2005, p. 437.

574. Le projet de décision-cadre vise à mettre en œuvre le premier volet du futur système. Les dispositions du projet tendent, en effet, à garantir que l'État membre de nationalité dispose d'informations actualisées sur les condamnations prononcées dans les autres États membres et soit en mesure de transmettre ces informations de la manière la plus complète possible, aux autres États qui en feraient la demande. Un formulaire-type est annexé à cette fin au projet de décision-cadre. Ce projet vise aussi à fournir le cadre juridique qui permettra de construire et de développer un système informatisé d'échange d'informations sur les condamnations pénales. Il s'inspire directement du projet quadripartite d'interconnexion des casiers judiciaires, et il permettra son extension à l'ensemble des pays de l'Union. Ce texte contient des dispositions détaillées sur la demande d'informations sur les condamnations (A) et des obligations incombant aux États membres (B).

A. La demande d'informations sur les condamnations

575. Au sens du texte du projet de décision-cadre, les définitions de « casier judiciaire » et « condamnation » sont identiques à celles qui figurent dans la proposition de décision-cadre relative à la prise en compte des décisions de condamnation entre les États membres de l'UE à l'occasion d'une nouvelle procédure pénale[754]. La définition du terme condamnation est cohérente avec le champ d'application habituel de l'entraide judiciaire et comprend les décisions de nature mixte, administrative et pénale, qui existent dans certains États membres, notamment afin d'inclure certaines infractions routières pour lesquelles la connaissance des antécédents est particulièrement utile. Pour le reste, la définition retenue se veut délibérément restrictive afin de ne retenir que les condamnations au sens strict, c'est-à-dire les décisions définitives émanant des tribunaux pénaux (ou qui auraient pu être des décisions des tribunaux en ce qui concerne les infractions « administratives/pénales ») qui, dans tous les États membres peuvent être considérées comme des condamnations. Elle est sans préjudice des définitions adoptées qui seraient abordées dans le cadre des travaux sur le principe *ne bis in idem*.

[754] V. Com (2005) 91 du 17.03.2005.

576. Le casier judiciaire est le registre national qui regroupe ces condamnations. Certains États membres peuvent avoir plusieurs registres.

577. Quant à l'articulation entre le projet et d'autres instruments juridiques relatifs au casier judiciaire, il importe de noter que ce texte complète l'article 13 de la Convention de 1959. Il ne se substitue pas à la possibilité dont disposent les autorités judiciaires, par application de l'article 6, paragraphe 1er, de la Convention relative à l'entraide judiciaire en matière pénale entre les États membres de l'UE du 29 mai 2000[755], de se transmettre directement les informations issues du casier judiciaire. En revanche, le projet remplace l'article 22 de la Convention de 1959 dans les relations entre les États membres et abroge la décision du 21 novembre 2005 dont il intègre les dispositions pertinentes. De plus, tout comme la décision dont elle complète les dispositions, la proposition prévoit la création d'autorités centrales chargées d'émettre et de recevoir les demandes à un État membre (1). Elle prévoit aussi les modalités de réponse à une demande d'informations sur les condamnations (2).

1. La création d'autorités centrales

578. Chaque État membre est tenu de désigner une autorité centrale. Toutefois, pour la communication d'informations par l'État membre de condamnation et pour les demandes d'informations ainsi que les réponses y apportées, les États membres peuvent désigner une ou plusieurs autorités centrales. Chaque État membre est par ailleurs tenu d'informer le Secrétaire général du Conseil et la Commission de la ou des autorités désignées. Le Secrétaire général du Conseil communique cette information aux États membres et à Eurojust.

[755] V. *JOCE* C 197 du 12.07.2000.

579. Concrètement, en cas de condamnation dans un État membre, l'autorité centrale de cet État informe spontanément l'autorité centrale de l'État dont la personne est ressortissante. Lorsque la personne concernée est ressortissante de plusieurs États membres, l'autorité centrale informe spontanément les autorités centrales de ces États. L'autorité centrale d'un État peut adresser à une autorité centrale d'un autre État membre une demande d'informations au moyen d'un formulaire standard annexé à la (proposition de) décision-cadre. Celui-ci contient trois rubriques. La première rubrique d'information concerne les *renseignements relatifs à l'État requérant*. Sont alors requis : le nom de l'État membre, l'autorité centrale, la personne de contact, ses numéros de téléphone et de télécopie, son adresse électronique, ainsi que la référence du dossier lorsqu'elle est connue.

580. Le deuxième champ d'informations traite de *renseignements relatifs à l'identité de la personne visée par la demande*. Il s'agit de ses nom et prénom, son nom à la naissance, le cas échéant, ses pseudonymes éventuels, son sexe, sa nationalité, sa date de naissance, son lieu de naissance (ville et pays), éventuellement ses père et mère. De plus, peuvent être mentionnées la résidence ou l'adresse connue, les empreintes digitales lorsqu'elles sont connues, ainsi que d'autres données d'identification lorsqu'elles sont connues, par exemple le numéro au registre national, le numéro de sécurité sociale, etc.

581. Une troisième rubrique mentionne des informations sur la *finalité de la demande*. Il s'agit de préciser si cette demande s'inscrit soit dans le cadre d'une procédure pénale, soit s'il s'agit d'une demande émanant d'une autorité judiciaire en dehors du cadre d'une procédure pénale, soit s'il est question d'une demande émanant d'une autorité administrative habilitée, soit, enfin, si la demande émane de l'intéressé. Cette rubrique est à remplir conformément au *manuel de procédure* lorsque celui-ci s'applique. Dans le cas contraire, la finalité de la demande doit être indiquée lorsqu'elle est connue. De plus, le formulaire doit indiquer si l'intéressé a donné son consentement à la divulgation des informations, lorsque la législation de l'État requis impose un tel consentement.

582. Enfin, un champ supplémentaire est réservé aux informations sur une « personne de contact si des informations complémentaires sont nécessaires ». Figurent ici ses nom, téléphone, adresse électronique ainsi que toutes autres informations par exemple l'urgence de la demande[756]. Le projet de décision-cadre est particulièrement rigoureux sur la protection des données à caractère personnel. C'est pourquoi le texte encadre scrupuleusement les modalités de réponse à une demande d'informations sur les condamnations.

2. Les modalités de réponse à une demande d'information sur les condamnations

583. L'article 7 contient des dispositions destinées à garantir un degré élevé et adéquat de protection des données à caractère personnel transmises par l'État membre de condamnation à l'État membre de nationalité. Le paragraphe 1er de cet article fait la distinction entre les informations transmises antérieurement et postérieurement à l'entrée en vigueur de la décision-cadre, afin de clarifier que les obligations de conservation intégrale et de mise à jour prévues à l'article 5 (paragraphes 1 et 2) ne s'appliquent qu'aux informations transmises postérieurement à l'entrée en vigueur de la décision cadre.

[756] V. également *infra*, n° 586.

584. De plus, dans le souci d'une justice opérée en toute célérité, il est instauré un délai de réponse à la demande d'informations extraites du casier judiciaire. En effet, une demande d'informations sur les condamnations doit être transmise « immédiatement et, en tout état de cause, dans un délai qui ne peut dépasser dix jours ouvrables à compter du jour de réception de la demande, dans les conditions prévues par la législation, la réglementation ou la pratique nationale, par l'autorité centrale de l'État membre requis, à l'autorité centrale de l'État membre requérant »[757]. Lorsque l'État membre requis a besoin d'un complément d'informations pour identifier la personne visée par la demande, il consulte immédiatement l'État membre requérant en vue de fournir une réponse dans les dix jours suivant la date de réception des informations complémentaires demandées. Lorsqu'une personne souhaite obtenir des informations contenues dans son propre casier judiciaire, l'autorité centrale de l'État membre dans lequel cette demande est introduite peut, conformément au droit national, adresser une demande d'extrait du casier judiciaire et d'informations relatives à ce dernier à l'autorité centrale d'un autre État membre si l'intéressé est ou a été un résident ou un ressortissant de l'État requérant ou de l'État membre requis. En ce cas, la réponse à la demande présentée par l'autorité centrale, au nom d'une telle personne, doit être transmise dans un délai qui ne peut dépasser vingt jours ouvrables à compter du jour de réception de la demande. La demande faite par l'autorité centrale doit l'être au moyen du formulaire figurant à l'annexe, laquelle contient aussi le formulaire de réponse à la demande.

585. Ce formulaire contient des renseignements relatifs à la personne, c'est-à-dire des informations figurant au casier judiciaire. L'autorité de contact de l'État requis répond à la demande qui lui est adressée en confirmant l'une des trois propositions suivantes :

- aucune condamnation ne figure au casier judiciaire de la personne en question ;
- des condamnations figurent au casier judiciaire de la personne susmentionnée. Dans ce cas, un relevé des condamnations est annexé au formulaire ;
- il ne peut être donné suite, dans les conditions prévues par la législation, la réglementation ou la pratique de l'État membre requis, à une demande introduite à des fins autres qu'une procédure pénale.

[757] V. art. 8.

586. Il sied de rappeler qu'il peut toujours arriver que des informations complémentaires soient nécessaires. En ce cas, des informations sur une « personne de contact » sont demandées : nom, téléphone, adresse électronique et d'autres informations, dont l'usage est limité aux besoins de la procédure[758]. Après la mention du lieu et de la date du document, ainsi que de la signature et, le cas échéant, du cachet officiel, le formulaire doit faire apparaître le nom et la qualité de l'autorité ayant signé le formulaire de réponse. Lorsqu'il existe des condamnations au casier judiciaire de la personne, et lorsqu'il est donné suite à la demande, le formulaire de réponse est envoyé à l'État requérant sans qu'il soit besoin de le traduire dans la langue officielle de l'État requérant.

587. Étant donné que l'État de nationalité est le point de convergence de toutes les demandes concernant les condamnations de ses ressortissants, la décision-cadre envisage la création de mécanismes assurant que l'État de nationalité dispose d'une information exhaustive et correcte. De fait, le projet prévoit des obligations à la charge des États qui seraient impliqués dans une procédure de demande d'informations extraites du casier judiciaire.

[758] V. art. 9 (2), également *supra*, n° 581.

B. Les obligations incombant aux États

588. La question des obligations incombant aux États membres, dans le cadre de la proposition de décision-cadre, appelle une série d'observations relativement aux principes juridiques régissant le droit communautaire. Il s'agit de la compatibilité de ce texte avec les principes de *subsidiarité*[759] et de *proportionnalité*. S'agissant du premier principe, c'est-à-dire la subsidiarité, celle-ci s'applique dans la mesure où la proposition ne touche pas à un domaine relevant de la compétence exclusive de la Communauté. L'objectif est d'améliorer, à l'échelle de l'Union, la qualité des échanges d'informations sur les condamnations pénales, qui étaient, jusqu'à lors, régis par la Convention de 1959. Cela suppose que tous les États membres respectent une série d'obligations destinées à assurer que l'État membre de nationalité puisse apporter une réponse exhaustive aux demandes d'antécédents judiciaires qui lui sont adressées, ce qui nécessite une action concertée au niveau européen. En revanche, il appartiendra à chaque État membre de déterminer la manière la plus adéquate de remplir ces obligations (par exemple, la détermination du stade de la procédure auquel la nationalité de la personne condamnée doit être identifiée ou les mentions de conservation des informations transmises). La proposition apparaît donc conforme au principe de subsidiarité.

[759] V. sur cette question *Traité sur l'UE*, *JOCE* C 191, du 29.07.1992.

589. La proposition est par ailleurs conforme au principe de proportionnalité dans la mesure où les règles relatives à l'organisation et au contenu des échanges qu'elle pose se limitent à ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs décrits ci-dessus. Le rapprochement législatif opéré par la proposition est strictement limité à ce qui est nécessaire en vue d'assurer que l'État membre de nationalité soit en mesure de fournir rapidement une réponse correcte, exhaustive et compréhensible aux demandes d'antécédents judiciaires qui lui seront adressées. Si l'on écarte la création d'un système partiellement centralisé, tel que la Commission l'avait envisagé dans son Livre blanc, la réalisation de cet objectif passe par la mise en place d'un système informatisé d'échange reposant sur un format européen standardisé. Le coût susceptible d'en résulter pour les administrations nationales sera donc proportionné aux objectifs poursuivis, dont la réalisation passe par deux catégories d'obligations : d'une part, des obligations incombant à l'État membre de condamnation (1) et d'autre part, des obligations incombant à l'État membre de nationalité (2).

1. Les obligations incombant à l'État membre de condamnation

590. Les décisions de condamnation transmises au casier judiciaire national doivent être accompagnées de la mention de la nationalité de la personne condamnée lorsqu'il s'agit d'un ressortissant d'un État membre[760]. Sans cette information, le casier judiciaire national n'est pas en mesure d'informer l'État membre de nationalité des condamnations prononcées contre ses ressortissants. La décision-cadre laisse cependant aux États membres le soin de décider à quel stade de la procédure et sous quelle forme cette information doit être recueillie.

[760] V. art. 4 (1).

591. De plus, il est prévu que chaque autorité centrale informe, dans les meilleures conditions, les autorités centrales des autres États des condamnations pénales concernant les ressortissants desdits États, prononcées sur son territoire, telles qu'inscrites dans le casier judiciaire. Lorsque l'intéressé est un ressortissant de plusieurs États membres, les informations sont transmises à chacun de ces États membres, y compris lorsque la personne condamnée est un ressortissant de l'État sur le territoire duquel elle a été condamnée[761]. Cette disposition reprend le principe de l'obligation de transmission à l'État membre de nationalité, qui figure à l'article 22 de la Convention de 1959, tout en supprimant la dispense de notification qu'il prévoit lorsque la personne a également la nationalité de l'État de condamnation. La disparition de cette exception, qui permettra de s'adresser indistinctement à l'un ou l'autre des États membres de nationalité de la personne, est essentielle pour garantir l'accès à une information exhaustive par l'État requérant, qui n'est pas toujours informé de la double nationalité de la personne.

[761] V. art. 4 (2).

592. La décision-cadre impose une obligation de conservation des informations transmises à l'État de nationalité mais il appartient à chaque État membre de déterminer les modalités de conservation de ces données, c'est-à-dire la mention, lors de la transmission des informations relatives aux décisions de condamnation, de la durée de conservation de l'inscription de la condamnation dans le registre de l'État de condamnation. Toute modification ou suppression ultérieure des informations contenues dans le casier judiciaire, y compris les changements affectant la durée de conservation des informations, sont transmises sans délai par l'autorité centrale de l'État de condamnation à l'autorité centrale de l'État membre de nationalité. Dans le même ordre idée, le paragraphe 5 de l'article 4, qui reproduit les dispositions de l'article 4 du premier Protocole à la Convention de 1959 – qui lui-même avait réécrit l'article 22 de la Convention – complète cet échange général d'avis en prévoyant le cas où l'État requérant, après la communication automatique exigée par l'article 22 de la Convention, demande une copie de la sentence ou d'une mesure postérieure (concernant, par exemple, la réhabilitation du condamné) ou d'autres renseignements concernant le cas en question. La communication de cette copie ou d'éventuels renseignements complémentaires doit permettre à la Partie requérante de déterminer s'il est nécessaire qu'elle prenne des mesures à la suite de la peine (par exemple retrait du permis de conduire). L'expression « tout autre renseignement s'y référant » doit être interprétée comme limitant les informations susceptibles d'être obtenues à des indications concernant le contenu, la signification et la nature de la condamnation ou de la mesure en question. Ces informations sont transmises à l'État de nationalité afin qu'il puisse satisfaire à ses obligations au titre de la décision-cadre aux fins de l'accès à une information complète et exhaustive.

2. Les obligations incombant à l'État membre de nationalité

593. Ces obligations sont prévues par l'article 5 de la proposition de décision-cadre. Cet article prévoit une obligation de conservation et de mise à jour des informations transmises. Il précise que l'autorité centrale de l'État de nationalité conserve dans leur intégralité les informations transmises par l'État de condamnation, afin d'être en mesure de les retransmettre lors d'une procédure de demande d'information formulée par un État requérant. Par ailleurs, cet article précise que les modifications et les suppressions intervenues dans l'État de condamnation doivent être reflétées dans l'État de nationalité et que celui-ci est tenu de n'utiliser que des informations mises à jour. Ces règles ne peuvent cependant aboutir à traiter la personne de façon plus défavorable que si elle avait fait l'objet d'une condamnation prononcée par une juridiction nationale. Concrètement, lorsque les règles nationales régissant les inscriptions au casier judiciaire national auraient conduit à la suppression de la mention de la condamnation dans le cas d'une condamnation nationale, l'État membre de nationalité ne pourra plus utiliser ces informations dans le cadre d'une procédure nationale (en revanche, il devra toujours être en mesure de les transmettre sur demande d'un autre État membre). Ces principes figuraient déjà en partie à l'article 6 de la proposition de décision-cadre relative à la prise en compte des décisions de condamnation[762], qui a été adoptée avant le Conseil du 14 avril 2005, et devrait donc être adaptée en conséquence.

[762] V. Com (2005) 91 final, du 17.03.2005, *op. cit*.

594. Conclusion du chapitre 2 – L'importance des développements consacrés aux mesures répressives de lutte contre les actes de terrorisme atteste que les instruments universels antiterroristes sont avant tout des documents réactifs, obligeant les États à durcir leur législation vis-à-vis des personnes qui se livrent à des activités terroristes. C'est à ce titre que les conventions et protocoles universels contiennent une obligation générale de sévir contre les actes de terrorisme. Toutefois, ces textes refusent un caractère particulier aux actes de terrorisme qui doivent être punis conformément au droit commun, tout en reconnaissant une certaine spécificité, en raison de la gravité de ces actes, qui, par leur nature, contraignent les États à retenir une qualification pénale, nécessitent de leur part une répression en justice des auteurs de tels actes, conformément aux règles de justice pénale internationale. Ces règles de justice pénale internationale permettent aux États, faute d'une juridiction internationale compétente pour des faits de terrorisme, de s'apporter mutuellement une entraide judiciaire en matière pénale, dans l'accomplissement des actes d'instruction et de poursuite. Mieux, dans un souci d'efficacité de la justice, et de prévention des actes de terrorisme, les États seront amenés à étendre l'entraide judiciaire à la reconnaissance des jugements intervenus à l'étranger. Ainsi, l'impératif de répression des actes de terrorisme prouve, une fois de plus, la spécificité du terrorisme, compte tenu de la souplesse des règles de justice pénale classiques, mais surtout de la possibilité, comme il est désormais question avec le Tribunal spécial pour le Liban, qu'une juridiction internationale compétente, en matière de terrorisme puisse être créée.

595. Conclusion du titre 2 – L'intervention proactive sur les actes de terrorisme[763], qui se caractérise par la criminalisation des comportements dangereux, qui pourraient faire le lit d'actes violents et leur répression dans un régime à la limite du dérogatoire, prouve à quel point le terrorisme international est une préoccupation pour la communauté internationale. Mieux, ces deux axes, préventif et répressif, dessinent un droit pénal d'un type nouveau, en matière de terrorisme, qui pourrait se consacrer avec la création d'une juridiction internationale qui serait compétente pour statuer sur des actes de terrorisme,quel que soit le lieu où ces actes se produisent. En effet, la perspective que les personnes suspectées de terrorisme puissent se voir dénier les droits les plus fondamentaux de la personne, notamment dans le cadre des procédures pénales, mais aussi, la crainte que des terroristes potentiels ne puissent pas être jugés, en raison de la flexibilité de la notion de terrorisme, pourraient accélérer une telle initiative. Un lieu de poursuite unique pourrait être une solution pour l'efficacité de la justice pénale internationale. L'unification des procédures, surtout en matière de terrorisme, comme il sera question avec le dispositif français, est source d'efficacité judiciaire. Elle témoigne, une fois encore, du caractère spécial du terrorisme, source d'un droit pénal nouveau, avec ses incriminations et ses mécanismes de coercition. Ce caractère exorbitant est perceptible dans le maniement et des traités internationaux antiterroristes par les États.

[763] La répression du financement du terrorisme participe de ce souci d'intervention proactif, en permettant aux autorités chargées de la prévention du terrorisme de criminaliser les actes de financement qui sont de nature à permettre la réalisation d'un attentat, de même que les infractions liées aux systèmes d'information.

PARTIE II

–

LA MISE EN ŒUVRE DES OBLIGATIONS INTERNATIONALES AU NIVEAU ÉTATIQUE

596. La mise en œuvre des obligations contenues dans les instruments juridiques universels est un préalable nécessaire à la prévention et à la lutte contre le terrorisme. Concrètement, il s'agira d'observer les acteurs participant à la lutte contre le terrorisme dans leurs activités d'incorporation législative et de mise en œuvre des traités ou d'accords bilatéraux en matière pénale relatif à la coopération internationale en matière pénale, s'agissant de la lutte contre le terrorisme. Cette menace étant d'envergure mondiale, il est impératif que les États s'inspirent des expériences étrangères de leurs homologues ayant un passé et un vécu en matière de contre-terrorisme dans le cadre de la pratique de l'échange de bonnes pratiques. C'est pourquoi, après avoir présenté ci-dessus les prescriptions fondamentales contenues dans les conventions, protocoles et résolutions des Nations Unies et des instances régionales, il sied d'identifier les questions que chaque État devra aborder, en offrant un éventail de législations nationales que les États pourront ainsi examiner lorsqu'ils incorporent lesdits instruments. Ces questions sont relatives à des thèmes qui divisent les États, et qui devront donc être abordées dans le cadre d'une nécessaire coopération internationale (titre 1), ainsi que lors d'un aperçu sommaire des législations nationales antiterroristes (titre 2).

TITRE 1- UNE NÉCESSAIRE COOPÉRATION INTERNATIONALE

597. Les instruments internationaux de lutte contre le terrorisme créent des obligations à la charge des États, tandis que les bureaux et agences des Nations Unies, voire d'autres institutions régionales ou sous-régionales, leur fournissent une assistance technique afin qu'ils soient à même de remplir leurs obligations, tant individuellement que collectivement. C'est le rôle de l'Équipe spéciale de lutte contre le terrorisme (CTITF)[764]. Ainsi, par exemple, le Programme des Nations Unies pour le développement vient en aide aux États Membres grâce à son réseau de 166 bureaux de pays, lesquels fournissent des conseils pratiques sur le renforcement de l'État de droit et la promotion d'une bonne gouvernance. Le Département des opérations de maintien de la paix aide les pays qui sortent d'un conflit à former leur force de police nationale. L'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO) se fait l'avocate de la tolérance culturelle et religieuse en fournissant aux États membres une aide sur le plan éducatif. Le Fonds monétaire international et la Banque mondiale offrent une assistance technique pour lutter contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme. L'Organisation maritime internationale et l'Organisation de l'aviation civile internationale collaborent avec les autorités nationales pour renforcer la sécurité des transports pour les biens comme pour les personnes. L'activité de l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA), de l'Organisation pour l'interdiction des armes chimiques et de l'Organisation mondiale de la santé (OMS)[765] inclut le renforcement des capacités nationales afin d'empêcher les terroristes d'acquérir des matériaux nucléaires, biologiques, chimiques ou radiologiques et de préparer les pays à une attaque de cet ordre.

[764] Pour *Counter-Terrorism Implementation Task Force*. Initialement dirigée par le cabinet du Secrétaire général des Nations Unies, son action a été institutionnalisée en juin 2009, avec la création d'un secrétariat au sein du Département des affaires politiques (DAP), lui-même membre de cette Équipe.

[765] Sur la prévention des risques sanitaires en cas d'attaque bioterroriste, v. notamment, Soubeyrand (F.) : *Plans de secours et d'urgence en France : état des lieux en 2005 ; modalités de mise en place du Plan Blanc au Centre Hospitalier de Charleville-Mézières* ; Reims, dir. Fontaine (X.), 2005 ; Pilard (S.) : *La gestion sanitaire du risque NRBC lié à la menace terroriste* ; Lille, 2005.

598. De plus, il importe pour les États de s'engager dans la voie du multilatéralisme, en privilégiant notamment l'entraide judiciaire, comme il a été question dans le cadre de la répression du terrorisme[766], étant données les ramifications transnationales du terrorisme. Cela permettrait de partager des pratiques législatives, pour une application cohérente et uniforme des instruments internationaux, qui à terme, permettra d'atteindre un degré d'efficacité optimal de l'action internationale contre le terrorisme. Ainsi, une action concertée voire conjointe apparaît nécessaire entre les différentes autorités étatiques, pour ne pas permettre aux terroristes de passer entre les mailles du filet[767]. Les attentats qui n'ont pas cessé d'ébranler le monde, notamment à l'occasion des détournements aériens suivis de crash, aux États-Unis en 2001, ont conduit à s'interroger sur la nature des défis auxquels la communauté internationale est confrontée et ont mis en relief la nécessité pour les différents acteurs internationaux de conjuguer leurs efforts afin de faire face à ce phénomène[768]. Ils ont montré également à quel point il était nécessaire pour les États et les organisations internationales et régionales de resserrer leur coopération pour prévenir, combattre et éliminer le terrorisme sous toutes ses formes et dans toutes ses manifestations, quel que soit le lieu où les actes sont commis et quels qu'en soient les auteurs étant donné qu'aucun pays ne peut à lui seul combattre le fléau mondial qu'est le terrorisme. Celui-ci apparaît comme un fléau qu'il est impératif de combattre dans le cadre d'une coopération à la fois verticale (Chapitre 1) et horizontale (Chapitre 2).

[766] V. Partie 1, *supra*, concernant les éléments de justice pénale internationale contenus dans les instruments universels, aux n° 475 et s.
[767] Sur la nécessité de l'internationalisation de la répression, v. notamment V. Malabat, « Les procédés de l'internationalisation du droit pénal – Rapport de synthèse », *Revue Droit pénal* n° 9, Septembre 2006.
[768] V. dans ce sens notamment, Cettina (N.) : *La coordination police-justice dans les structures de l'État en face du terrorisme* ; Paris, dir. Goyard (C.), 1999.

CHAPITRE 1- LA COOPÉRATION VERTICALE

599. La coopération verticale s'impose en droit pénal international dans la mesure où les instruments internationaux de lutte contre le terrorisme prescrivent aux États une obligation générale de devenir Parties à ces textes. Dans le but de remplir cette obligation, le Conseil de sécurité de l'ONU a adopté à l'unanimité, au lendemain des attentats terroristes du 11 septembre 2001 perpétrés aux États-Unis, la résolution 1371 (2001) qui, entre autres dispositions, fait obligation à tous les États de « *collaborer d'urgence pour prévenir et réprimer les actes de terrorisme, notamment par une coopération accrue et l'application intégrale des conventions internationales relatives au terrorisme* »[769]. À cette occasion a été créé le Comité contre le terrorisme (CCT), composé de quinze membres. L'objectif ultime du Comité est d'accroître la capacité des États à combattre le terrorisme. Il n'est pas un organe de sanctions et il ne tient pas de liste de terroristes, qu'il s'agisse d'organisations ou d'individus. Le Comité facilite la fourniture d'une assistance technique aux États Membres en diffusant les pratiques optimales, en recensant les programmes d'assistance technique, financière, normative et législative, en favorisant les synergies entre les programmes d'assistance des organisations internationales, régionales et sous-régionales.

[769] V. S/RES/1373, al. 7 du préambule.

600. Dans le souci de revitaliser les travaux du CCT, le Conseil de sécurité a adopté la résolution 1535 (2004) portant création de la Direction du Comité contre le terrorisme, laquelle est chargée de fournir au Comité des avis d'experts sur les domaines couverts par la résolution 1373 (2001). La Direction du Comité contre le terrorisme a également été créée pour faciliter la fourniture d'une assistance technique aux pays et promouvoir une coopération et une coordination plus étroites à la fois au sein du système des Nations Unies et entre les organes régionaux et intergouvernementaux. La Direction du Comité analyse par ailleurs les besoins des États Membres à la lumière de la mise en œuvre de la résolution 1373 (2001), aide le Comité à établir un rang de priorité parmi les demandes d'assistance des États et recommande des sources possibles d'assistance dans les domaines mis en évidence durant le processus d'examen. Elle tient à jour une matrice des demandes d'assistance, qui présente de manière centralisée et détaillée les demandes des États et des données concernant les programmes d'assistance en cours de réalisation dont le Comité a été informé. La coopération verticale, comme il peut être constaté, se concrétise dans la fourniture d'une assistance technique aux États (Section 1) ; son efficacité réside dans la collaboration des organes de lutte contre le terrorisme (Section 2).

Section 1- La fourniture d'une assistance technique aux États

601. Dans tous les États – pays en développement comme développés – les terroristes exploitent les lacunes existantes pour mener leurs activités tendant à préparer et à perpétrer des actes violents, tout en évitant d'être appréhendés. Le renforcement des capacités de tous les États doit donc être la pierre angulaire de la lutte internationale contre le terrorisme. Il sied donc d'identifier les moyens par lesquels les États peuvent renforcer leur capacité à prévenir le terrorisme. Ces moyens sont mis à leur disposition par l'Organisation des Nations Unies pour prêter assistance aux États dans le domaine jugé prioritaire de la lutte antiterroriste. En effet, les Nations Unies sont le cadre naturel de toute forme de coopération internationale à grande échelle ; il est donc logique qu'elles jouent un rôle primordial dans la mise en œuvre d'un cadre général de lutte contre le terrorisme. Ainsi que le reconnaissait M. Koffi Annan, alors Secrétaire général de l'ONU, « [les États Membres] *m'ont demandé de présenter des propositions tendant, d'une part, à renforcer les moyens dont dispose le système des Nations Unies pour aider les États à lutter contre le terrorisme et, d'autre part, à mieux coordonner les activités de l'organisation dans ce domaine* »[770].

602. Néanmoins, l'ONU n'est pas le seul cadre opérationnel de la lutte antiterroriste. De nombreux pays avaient déjà fait valoir d'autres obligations qui leur incombaient en tant que parties à d'autres conventions internationales et régionales, ainsi qu'au titre d'accords bilatéraux d'entraide judiciaire en vigueur. D'ailleurs, M. Koffi Annan avait recommandé que « *cette campagne* [antiterroriste] *d'envergure mondiale* [fût] *menée aux niveaux international, régional et local* »[771].

[770] V. Rapport du Secrétaire général, « S'unir contre le terrorisme : recommandations pour une stratégie antiterroriste mondiale », A/60/825, n°2. p.1.
[771] *Op. cit.*, n°17. p. 5.

603. Il reste à déterminer l'identité du fournisseur d'expertise. Certains États, en particulier les États-Unis, se sont fait une spécialité dans ce domaine, proposant à la quasi-totalité des pays du monde de leur fournir une assistance pour renforcer leur système de lutte antiterroriste. Pour des raisons bien compréhensibles, les États potentiellement intéressés résistent à accepter cette aide dont ils savent qu'elle n'est pas désintéressée et qui remet en cause leur souveraineté : il est connu par exemple que les offres de service proposées par la CIA à des services de renseignement sont bien plus nombreuses que les demandes. Il semble qu'il y ait là un domaine naturel d'intervention pour les Nations Unies, et notamment l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (ONUDC), basée à Vienne et qui dépend du secrétariat général. Mieux, l'Office fait partie de l'Équipe spéciale antiterroriste dirigée par le Cabinet du Secrétaire général de l'ONU. Le service de prévention du terrorisme, dirigé par un magistrat français, M. Jean-Paul Laborde, apporte ainsi une expertise technique et juridique aux États qui en ont besoin, afin de mettre en conformité leur législation antiterroriste avec les conventions des Nations-Unies. Les pays concernés ne sont pas choisis au hasard mais le sont en fonction des préconisations du Comité contre le terrorisme (CCT) du Conseil de Sécurité et de sa Direction exécutive, qui déterminent ainsi la nature (§1) ainsi que les mécanismes de cette assistance (§2).

§1- La nature de l'assistance

604. Après les attentats du 11 septembre 2001 contre les États-Unis d'Amérique, l'Assemblé générale a, par ses résolutions 56/88 du 12 décembre 2001, 56/123 du 19 décembre 2001, 56/261 du 31 janvier 2002, 57/170 et 57/173 du 18 décembre 2002, 57/292 du 20 décembre 2002, 58/81 du 9 décembre 2003 et 58/136, 58/140 du 22 décembre 2003, chargé l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (ONUDC) de tâches supplémentaires en matière de prévention du terrorisme. Dans sa résolution 11/1, la Commission pour la prévention du crime et la justice pénale encourage les États Membres à participer au Colloque sur la lutte contre le terrorisme international, sur le thème de la « Contribution de l'Organisation des Nations Unies », tenu à Vienne les 3 et 4 juin 2002. À l'occasion de ce Colloque, les intervenants ont formulé des avis quant aux domaines dans lesquels l'ONUDC pourrait aider à renforcer les moyens de lutte contre le terrorisme dans le monde. Le Président du Comité contre le terrorisme a mis en relief qu'il importait de fournir des indications aux États qui n'avaient qu'une expérience limitée de la promulgation des lois et de l'application des mesures contre le terrorisme et a noté le rôle que l'Office pourrait jouer à cet égard. Ainsi que l'a recommandé le Colloque et l'a approuvé la Commission, l'Office a lancé son Programme mondial contre le terrorisme en octobre 2002 afin d'aider les États qui en font la demande à renforcer le régime juridique contre le terrorisme. Cette prestation prend la forme d'une assistance de type législatif (I) mais aussi de la formation d'autorités et d'agents à l'usage des instruments internationaux (II).

I. Une assistance de type législatif

605. L'objectif d'ensemble du programme de coopération technique de l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime est de répondre rapidement et efficacement aux demandes d'aide dans la lutte contre le terrorisme, conformément aux priorités fixées par la Commission pour la prévention du crime et la justice pénale et le Comité contre le terrorisme, par l'aide à l'incorporation législative des instruments universels (A) et par la prestation d'une assistance dans la rédaction de textes législatifs (B).

A. L'aide à l'incorporation législative des instruments universels

606. La ratification rapide et la mise en œuvre effective des instruments juridiques universels contre le terrorisme ont été reconnues comme une priorité urgente. Dans sa résolution 1373 (2001), le Conseil de sécurité demande à tous les États de devenir partie dès que possible à ces instruments et de les mettre en œuvre intégralement, ainsi que de resserrer leur coopération dans ce domaine. Des progrès impressionnants ont été accomplis récemment à cet égard. En effet, si, en septembre 2001, deux États seulement avaient ratifié les douze premiers instruments juridiques universels alors en vigueur contre le terrorisme, vingt six États l'avaient fait en janvier 2003, et 85 à fin décembre 2006. Le nombre d'États n'ayant pas ratifié plus de six des 12 premières conventions a baissé de 98 en janvier 2003 à 32 à fin décembre 2006[772]. Il est impératif que des organismes des Nations-Unies s'impliquent dans la transposition des instruments universels. La principale raison en est le souci de cohérence dans l'application desdits instruments. À cette raison s'ajoute celle tenant à l'efficacité des mesures de lutte contre un fléau d'envergure mondiale. L'incorporation législative se traduit par la prestation d'une assistance approfondie pour la ratification et l'application des nouveaux instruments relatifs au terrorisme, grâce à un programme d'accompagnement. Ces impératifs de cohérence et d'efficacité orientent l'aide à l'incorporation législative vers le choix des incriminations et leur définition (1), l'effectivité des pénalités (2), et le choix du droit procédural (3).

[772] V. ONUDC, *Assistance pour la lutte contre le terrorisme*, « Service de la prévention du terrorisme », mars 2007, p.2.

1. *Le choix des incriminationset leur définition*

607. Les instruments juridiques universels antiterroristes imposent d'incriminer un certain nombre d'infractions dans les matières qu'elles régissent. À cette fin, onze des treize conventions des Nations Unies contiennent des obligations d'incriminer[773] des comportements qu'elles définissent. En effet, neuf conventions et deux protocoles font aux Parties l'obligation de réprimer les infractions définies dans chaque instrument[774]. Chaque texte précise, lorsqu'il y a lieu, les modalités de la responsabilité. Les deux conventions restantes ne contiennent pas de définitions des infractions[775]. En outre, ces textes comportent des indications sur les éléments constitutifs, c'est-à-dire la consommation de l'infraction en son élément matériel, et la référence à l'intention et au caractère illicite de l'acte dans tous les instruments[776]. La définition de l'incrimination par la recherche des éléments constitutifs permet de savoir *in fine* si le fait sera punissable.

[773] V. Partie introductive, pour un détail des incriminations.
[774] Il s'agit de la Convention de 1970 sur la capture illicite d'aéronef, la Convention de 1971 sur la sécurité de l'aviation civile et son protocole de 1988 sur la sécurité des aéroports, le Convention de 1988 sur la sécurité de la navigation maritime, la Convention de 1980 sur la protection physique des matières nucléaires, la Convention 1997 sur les attentats terroristes à l'explosif, la Convention de 1999 sur le financement du terrorisme et la Convention de 2005 sur la répression des actes de terrorisme nucléaire.
[775] Ainsi de la Convention de Tokyo de 1963 fait simplement aux parties l'obligation d'établir leur juridiction sur les infractions, définies conformément à leur droit national, commises à bord d'aéronefs enregistrés sur leur territoire et de la Convention de 1991 sur le marquage des explosifs qui prévoit que les parties doivent adopter des mesures, qui peuvent mais ne doivent pas nécessairement être de caractère pénal, pour prévenir le mouvement d'explosifs non marqués.
[776] Cette référence se trouve par exemple dans la Convention de 1997 sur la répression des attentats terroristes à l'explosif, dans la formule « *utilisation illicite et intentionnelle d'un engin explosif ou autre engin meurtrier* ».

2. *L'effectivité des pénalités*

608. L'effectivité des pénalités découle comme il a été question au précédent titre de la « clause générale de pénalité ». La prévention des actes terroristes est une nécessité dans un État de droit afin de neutraliser la menace qui risque de miner la tranquillité de l'ordre public. À cet égard, les instruments universels en tant que base juridique pour la lutte contre le terrorisme ne sont utiles que si les États consentent à leur mise en pratique[777]. Ces instruments, font notamment obligation aux États de punir des peines les plus sévères les personnes qui seraient impliquées dans la perpétration des actes de terrorisme. De fait, l'effectivité des pénalités est un corollaire de la gravité du terrorisme. Mieux, l'effectivité découle surtout du caractère « réactif » de la loi internationale antiterroriste.

609. Plus tard, avec le développement du volet préventif de la lutte antiterroriste[778], d'autres incriminations vont permettre de sanctionner de manière proactive[779] les terroristes, avec presqu'autant d'effectivité dans la coercition, puisque ces nouvelles incriminations, comme il sera question au titre suivant[780], seront soumise au même droit procédural que les infractions sources dont elles servent de préparatifs.

[777] Ainsi chacune de ces conventions prévoit une clause qui stipule que les parties doivent punir des peines « les plus sévères » les actes qu'elles incriminent, en tenant « dûment compte de leur gravité ».

[778] V. le développement d'un volet préventif des actes terroristes, dans le titre suivant de ces réflexions, notamment la définition de nouvelles incriminations telles que l'entraînement pour le terrorisme, le recrutement de terroristes ou encore la provocation publique à commettre le terrorisme, qui deviennent des infractions à par entière. Mieux, avec la loi française du 23 janvier 2006, l'incrimination d'association de malfaiteurs à but terroriste, permet d'intervenir de manière proactive avant le passage à l'acte par les terroristes ; cette loi augmente le *quantum* des peines prévues pour cette incrimination, jugée comme le « fer de lance » de la lutte antiterroriste, v. dernier chapitre relatif au dispositif français antiterroriste, n° 868 s.

[779] De fait, l'incrimination même d'association de malfaiteurs à but terroriste renforce l'idée de l'efficacité pénale, en permettant d'intervenir de manière préventive contre des individus préparant des actes violents ; v. en ce sens, Guédon (J.-P.) : *Criminalité organisée et droit pénale* ; Paris, dir. Bouloc (B.), 2002.

[780] *Ibidem*.

3. Le choix du droit procédural

610. Il s'agit de rechercher la manière la plus efficace de faire face aux déplacements de terroristes, qui profitent d'un contexte de mondialisation pour essayer de se soustraire aux régimes nationaux, en se déplaçant d'un État à l'autre ou en opérant sur le territoire de plusieurs États. Cela est particulièrement vrai en matière de terrorisme comme la communauté internationale a malheureusement pu le constater. La principale préoccupation de celle-ci est qu'aucun acte de terrorisme ne reste impuni et que tous ces actes soient sanctionnés quel que soit le lieu où il a été perpétré. Il importe donc de ne pas laisser la possibilité à un terroriste de trouver refuge sur un territoire national. Ceci nécessite la prévision de règles de compétence, comme il a été question plus haut[781] quant à l'engagement des poursuites, en relevant une spécificité s'agissant du commandant d'aéronef, qui dispose de pouvoirs très étendus de contrainte à bord de l'appareil dont il a le contrôle[782]. Pour autant, la condamnation globale du terrorisme et la poursuite judiciaire des auteurs de ces actes doivent se faire dans le respect du droit[783]. De plus, pour l'efficacité du procès pénal, il convient d'envisager des mesures spécifiques concernant la protection des témoins et, bien sûr, des mesures concernant l'indemnisation des victimes[784]. Il est impératif pour les États de disposer de règles efficaces pour l'application de ces principes. Pour ce faire, il fournit aux États, dans le cadre de l'ONUDC, une assistance dans la rédaction de textes législatifs.

[781] V. *supra*, relativement aux règles de compétence, notamment n° 349 et s. et 442 et s.
[782] V. Convention de Tokyo de 1963, titre III : « Pouvoirs du commandant d'aéronef ».
[783] V. partie I sur la primauté du droit dans la lutte antiterroriste.
[784] V. *supra*, partie I, titre I, chap. 1er, section 2, aux n° 222 et s.

B. La prestation d'une assistance dans la rédaction de textes législatifs

611. L'office des Nations Unies contre la drogue et le crime a établi un guide législatif sur les instruments universels contre le terrorisme et des listes de contrôles s'y rapportant en vue d'inciter les États à ratifier et appliquer les instruments universels et à les aider dans ces démarches. L'office est de la sorte mieux à même de répondre aux demandes d'assistance technique et juridique. Le guide est publié en tant que document officiel dans les langues officielles de l'ONU et peut être consulté sur le site Web de l'Office[785]. Il contient des documents qui peuvent être utiles pour la rédaction de lois, par exemple le texte de certaines lois actuellement en vigueur et des exemples des lois types[786]. Il s'accompagne de listes de contrôles fondées sur les prescriptions desdits instruments.

612. Des exemples de dispositions législatives peuvent être consultés sur le site Web de l'Office, ainsi que divers textes émanant du Secrétariat du Commonwealth. En outre, l'Office a compilé les textes de loi pertinents de plus de 130 pays. Il utilise cette base de données juridique, qu'il met à jour périodiquement, pour faciliter la fourniture d'une assistance technique. Ainsi, par exemple, l'ONUDC, l'Institut supérieur international des sciences criminelles et l'Observatoire permanent de la criminalité organisée ont convoqué un groupe d'experts pour des réunions consacrées à la rédaction de lois types d'extradition à l'occasion d'un atelier de formation sur l'extradition dans les affaires de terrorisme, qui a eu lieu à Syracuse (Italie) du 2 au 6 décembre 2003. Ces réunions ont permis de perfectionner les compétences nationales en matière d'extradition.

[785] V. http://www.unodc.org/unodc/terrorism_documents.html.
[786] V. notamment, « Projet de loi contre le terrorisme », *in Guide pour l'incorporation législative et la mise en œuvre des instruments universels contre le terrorisme*, publication de l'ONUDC, V.05-85509, p. 95.

613. Un autre volet de cette assistance juridique consiste dans la rédaction des rapports annuels. Il s'agit de renseignements communiqués par les États et les organisations internationales, décrivant leurs activités en matière de prévention et d'élimination du terrorisme international, conformément au paragraphe 6 de la résolution 1371 (2001). Il n'en demeure pas moins que, pour que les instruments universels trouvent une application satisfaisante, il faudrait qu'ils soient appliqués par des personnalités rompues à cet art, c'est-à-dire des autorités susceptibles de leur donner pleine application.

II. La formation d'autorités et d'agents à l'usage des instruments internationaux

614. La formation d'agents nationaux à l'usage d'instruments internationaux vise aussi à faciliter le renforcement du régime juridique contre le terrorisme. Il s'agit de la formation du personnel de justice pénale sur les nouvelles lois, la coopération internationale et l'État de droit en matière de terrorisme. Cette tâche s'inscrit non seulement dans le cadre du programme des Nations Unies de lutte contre le terrorisme, notamment par le truchement de l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime, mais elle entoure aussi un cadre régional et sous-régional. Ces agents des systèmes nationaux de justice pénale sont pour la plupart les magistrats (A) et les agents de service de détection et de répression (B).

A. La formation de magistrats

615. Face au rôle qu'il est appelé à jouer dans la mise en œuvre des instruments juridiques internationaux, notamment dans le cadre des procédures d'entraide judiciaire internationale, le magistrat se doit d'acquérir, de conserver et de développer des connaissances qui lui permettent de rester à l'écoute de la société dans laquelle il se meut et au sein de laquelle il doit assurer un rôle de régulateur social. Les organisations internationales, régionales et sous-régionales, dans leurs activités de formation, doivent insister sur le contenu de la formation (1). De plus, ces institutions doivent s'assurer que les magistrats disposent de connaissances étendues des mécanismes internationaux de lutte contre le terrorisme (2).

1. Le contenu de la formation

616. Selon un rapport de la Commission européenne pour l'efficacité de la justice du Conseil de l'Europe (CEPEJ)[787], la formation donnée aux magistrats devra veiller à fournir des connaissances liées à l'entrée en fonction ; ensuite, des formations thématiques doivent être dispensées de manière à permettre à ceux-ci de rester en contact avec les développements législatifs nationaux ainsi que les développements internationaux. Ces formations thématiques peuvent aussi être consacrées aux questions fondamentales de la société contemporaine. Aux termes dudit rapport, la formation du magistrat apparaît non seulement comme un enseignement mais elle est bien plus que cela : « *elle tend aussi à partager un ensemble d'informations opérationnelles (le savoir-agir) et à partager des modèles de comportement (le savoir-faire)* »[788].

[787] V. *Rapport d'évaluation sur l'efficacité des systèmes judiciaires nationaux dans leurs réponses au terrorisme*, CEPEJ(2004)13REV1, n°97 du 10.06.2004.
[788] *Ibidem*.

617. La mise en place du réseau de formation judiciaire par l'Union européenne constitue le prolongement de l'action de précurseur entreprise par le Conseil de l'Europe dans le cadre du Réseau de Lisbonne[789]. Les objectifs du Réseau sont de coopérer entre autres sur l'analyse et l'identification des besoins de formation, la conception de programmes et d'outils communs de formation dans la perspective de la création d'un espace judiciaire européen.

618. Dans un souci d'efficacité de la réponse des États au terrorisme, la formation des magistrats revêt une importance certaine. Outre les rencontres de nature strictement opérationnelle ou les échanges internationaux d'expériences professionnelles, il y a place pour une meilleure connaissance des instruments juridiques de lutte contre le terrorisme. Le Conseil de l'Europe a développé de nombreux instruments de coopération judiciaire qui ont jeté les bases de coopérations quotidiennes entre les magistrats et ont participé à la création d'un espace paneuropéen de justice. Parmi ces instruments, il en est qui insistent sur le caractère étendu de la formation des magistrats.

2. L'étendue de la formation

619. D'après un rapport[790] présenté par le ministre de la Justice de la Bulgarie, la formation des magistrats doit être, en quelque sorte, multidisciplinaire : si cette formation doit couvrir le droit pénal antiterroriste et l'entraide judiciaire, elle doit aussi inclure le droit bancaire et le droit fiscal. Ce dernier espace ne doit pas être négligé dans la perspective de la lutte contre le financement du terrorisme.

[789] Le Réseau de Lisbonne a été mis sur pied en 1995, dans le cadre des programmes de coopération juridique, pour apprendre aux différentes structures chargées de la formation judiciaire en Europe à mieux se connaître, à échanger sur des thèmes d'intérêt commun ainsi qu'à soutenir, à travers ce dialogue, la création ou le développement de structures de formation judiciaires dans les États membres du Conseil de l'Europe.
[790] V. Conseil de l'Europe MJU-25(2003)1, p. 11.

620. Essentiel dans le domaine de la répression d'infractions transnationales, et donc dans la lutte contre le terrorisme, le fonctionnement de l'entraide judiciaire internationale est souvent étriqué. L'exercice d'évaluation effectué par le Conseil de l'Union européenne[791] a mis en évidence que, si l'entraide n'est pas exempte de défauts, les critiques de lenteur, d'inefficacité et d'impuissance qui sont habituellement formulées à son encontre sont excessives ; en général l'entraide ne fonctionne pas aussi mal qu'il est prétendu.

621. Néanmoins, l'entraide peut être améliorée dans le domaine de la formation, celle de spécialistes à même de manier les mécanismes internationaux d'entraide. Un besoin marqué de formation initiale et continue, directement lié au fait que l'entraide évolue au fil du temps, a été mis en évidence.

B. La formation des agents de service de détection et de répression

622. La lutte antiterroriste a été l'un des points saillants inscrits à l'ordre du jour du onzième Congrès des Nations Unies pour la prévention du crime et la justice pénale qui s'est tenu à Bangkok du 18 au 25 avril 2005[792]. Lors de cet atelier, les participants ont vivement engagé l'ONUDC à intensifier ses activités de formation afin d'aider les États qui ont besoin d'une assistance dans la formation des agents de justice pénale, en tenant compte de la nécessité de renforcer les actions concertées aux niveaux national, régional et international, et de réfléchir en même temps aux causes profondes, ainsi qu'aux droits fondamentaux et à la primauté du droit[793].

[791] V. CEPEJ(2004)13, *supra*, n°101.
[792] V. rapport de ce Congrès *in* A/CONF.203/18.
[793] V. A/60/164, n°10, p. 5.

623. Le Bureau régional de l'ONUDC pour le Moyen-Orient et l'Afrique du Nord, situé au Caire, a ouvert la voie dans ce domaine en mettant au point, en coopération avec le Service de prévention du terrorisme, un plan d'action régional de lutte contre le terrorisme qui tienne pleinement compte des spécificités et besoins régionaux. Concrètement, ce plan prévoit, entre autres, la prestation d'une formation à l'application effective de la législation interne à l'intention des agents des services de justice pénale.

624. S'agissant des modalités de la formation, certains États ont exposé les programmes relatifs à la formation des agents des services de détection et de répression et du système judiciaire. D'autres ont fait état de stages de formation, conférences et colloques expressément consacrés à la lutte antiterrorisme, notamment ceux organisés par l'Institut africain pour la prévention du crime et le traitement des délinquants et l'Institut pour la prévention du crime et le traitement des délinquants en Amérique latine[794].

625. Il importe aussi de souligner le rôle joué par Interpol, qui favorise la coopération des services de police transfrontière et soutient et seconde toutes les organisations, toutes les autorités et tous les services qui ont pour mission de prévenir ou de réprimer la criminalité internationale. Cet organe gère également une base de données mondiale qui permet de suivre la trace des documents de voyage perdus ou volés. Ces travaux de formation d'agents doivent à terme permettre d'évaluer les efforts fournis par les États au titre des obligations qui leur incombent dans le cadre de la lutte contre le terrorisme, grâce à des mécanismes permettant de juger de l'effectivité, voire de l'efficacité, de l'assistance juridique.

[794] Il est à noter que pareils séminaires de formation sont organisés par l'ONUDC à l'adresse de magistrats, ainsi notamment de l'Atelier régional sur la transposition en droit interne des instruments universels pour les pays d'Asie centrale et les pays voisins, de Tachkent du 5 au 7 avril 2005 ; de l'Atelier sous-régional d'experts en matière de justice pénale dans la lutte antiterroriste, organisé à San José du 14 au 16 mars 2005 ; ou de l'Atelier d'expert sur la coopération internationale en matière de lutte contre le terrorisme, la corruption et la criminalité transnationale, organisé à Zagreb, du 7 au 9 mars 2005, v. A/59/754–S/2005/197, etc.

§2- Les mécanismes de l'assistance

626. La recherche d'une efficacité des instruments juridiques universels, commande d'inscrire l'assistance technique dans un système. Il conviendrait de parler de mécanismes d'assistance. Il faut entendre par mécanisme d'assistance tout l'ensemble du dispositif en vigueur relatif au processus d'assistance, c'est-à-dire tous les éléments permettant de mesurer, sur le terrain, l'étendue de la coopération verticale (I). Parler de « mécanisme » à propos de l'assistance revient aussi à systématiser celle-ci pour les besoins – il faut le rappeler – de l'efficacité des instruments universels contre le terrorisme. Pour juger de cette efficacité, il importe qu'il soit mené une politique d'évaluation des programmes d'assistance (II).

I. L'étendue de la coopération verticale

627. La coopération verticale ne se limite pas uniquement aux États et aux organisations internationales du système des Nations Unies. Cette coopération englobe en outre des initiatives bilatérales, régionales et sous-régionales (A). L'ONUDC demeure le principal interlocuteur dans cette phase décentralisée de la coopération. L'Office multiplie ses interventions jusqu'à l'établissement de partenariats opérationnels (B).

A. Les initiatives bilatérales, régionales et sous-régionales

628. Il s'agit avant tout de services consultatifs juridiques sur l'incorporation des dispositions pertinentes des instruments internationaux dans la législation nationale et d'une assistance pour l'application de la législation, notamment la mise en œuvre des dispositifs de coopération internationale. Dans certains cas, les experts de l'ONUDC fournissent aux États les éléments nécessaires à l'établissement des rapports qu'ils sont tenus de présenter au Comité contre le terrorisme en application de la résolution 1373 (2001) du Conseil de sécurité. Depuis le lancement du projet mondial de renforcement du régime juridique contre le terrorisme, le Service de la prévention du terrorisme a prêté assistance à une centaine de pays soit directement, soit par le biais d'initiatives régionales. Ainsi, le Bureau régional de l'ONUDC pour le Moyen-Orient et l'Afrique du Nord[795], situé au Caire, a ouvert la voie dans ce domaine, en mettant au point, en coopération avec le Service de la prévention du terrorisme, un plan d'action régional de lutte contre le terrorisme qui tient pleinement compte des spécificités et besoins régionaux. Concrètement, ce plan prévoit la prestation :

- de conseils juridiques techniques quant à la ratification des instruments internationaux relatifs au terrorisme et l'incorporation de dispositions pertinentes dans la législation interne ;
- d'une aide pour l'adoption des nouvelles dispositions législatives contre le terrorisme ;
- d'une formation à l'application effective de la législation interne à l'intention des agents des services de justice pénale ;
- d'un appui en vue d'une participation active à la coopération internationale aux niveaux régional et mondial ; et
- d'une assistance pour la sensibilisation du public aux instruments de lutte contre le terrorisme et aux questions que celui-ci soulève d'une manière générale.

[795] V. notamment « Intensification de la coopération internationale et de l'assistance technique en vue de prévenir et de combattre le terrorisme », rapport du Secrétaire général de l'ONU *in* A/60/164 du 25.07.2005, n°23, p. 8.

629. Le plan d'action suit les travaux que l'ONUDC a menés en 2004 en matière de lutte antiterroriste dans la région. De même, encore près de cette région, sont institués des « mécanismes régionaux » africains de prévention, de gestion et de règlement des conflits, créés par les communautés économiques régionales(CER)[796]. En effet, il faut garder présent à l'esprit, le rôle de stimulus que peuvent avoir les conflits violents dans l'émergence de groupes terroristes. C'est pourquoi, ces mécanismes régionaux sont mis à contribution, dans le cadre du suivi de la mise en œuvre des décisions prises par le Conseil de paix et de sécurité et d'autres organes de l'Union africaine sur les questions liées au terrorisme, en collaboration avec la Commission et les États membres de l'Union africaine[797]. L'idée qui prévaut est celle de la promotion et du renforcement d'un partenariat solide pour la paix et la sécurité entre l'Union africaine et les Nations Unies, et leurs agences respectives, ainsi qu'avec les autres organisations internationales compétentes.

B. L'établissement de partenariats opérationnels

630. Les capacités opérationnelles de l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime à fournir une assistance technique ont été renforcées depuis que cet organe est relayé au niveau des pays et au niveau sous-régional par suite de l'affectation d'experts sur le terrain, de la conversion des bureaux du Programme des Nations Unies pour le contrôle international des drogues en bureaux extérieurs de l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime ainsi que des partenariats qui ont été créés[798]. Ainsi, des partenariats et des relations de collaboration ont été établis non seulement avec le comité contre le terrorisme mais aussi avec le Bureau des affaires juridiques du Secrétariat et avec des organismes régionaux comme l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE).

[796] V. en ce sens, le Protocole à la Convention de l'OUA sur la prévention et la lutte contre le terrorisme, art. 1er (10).
[797] *Ibidem*, art. 5 (2). Sur l'action du Conseil de paix et de sécurité, v. notamment, Protocole relatif à la création du Conseil de paix et de sécurité du 09.07.2002.
[798] V. « Intensification de la coopération internationale et de l'assistance technique en vue de prévenir et combattre le terrorisme », rapport du Secrétaire général, A/59/187, n°52, p ; 14.

631. En réaction à une réunion spéciale organisée le 6 mars 2003 par le Comité contre le terrorisme, l'OSCE, en coopération avec l'ONUDC, a accueilli à Vienne, les 11 et 12 mars 2004, une réunion d'organisations internationales, régionales et sous-régionales. Le Comité contre le terrorisme, en la présence de son Président, s'est également associé à cette initiative. La réunion avait pour thème l'intensification de la coopération concrète entre les organisations régionales et internationales. Elle a débouché sur la Déclaration de Vienne[799], dans laquelle les 40 organisations participantes se sont engagées à entreprendre des activités conjointes pour resserrer leur coopération. Les actes de la réunion seront présentés dans une publication conjointe de l'OSCE et de l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime[800].

632. En ce qui concerne les partenariats avec les autorités nationales, un précédent a été posé avec l'accord de coopération conclu entre l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime, d'une part, et *l'Office of Prosecutorial Development, Assistance and Training* du ministère de la Justice des États-Unis et *l'International Criminal Investigation Training Assistance Program*, d'autre part[801]. Une réunion a été convoquée à Vienne du 10 au 13 février 2004, consacrée aux cadres juridiques internationaux de coopération pour la lutte contre le terrorisme, la criminalité organisée et la corruption. Elle a donné l'occasion de mettre en relief les stratégies couronnées de succès et les possibilités de coopération en vue d'améliorer l'entraide judiciaire transnationale, notamment dans des domaines comme la rédaction des lois, le perfectionnement des compétences et le renforcement des institutions.

633. Enfin, des activités conjointes d'assistance à des régions spécifiques sont menées en collaboration avec l'OEA pour les pays d'Amérique centrale et d'Amérique du Sud, avec l'OSCE pour les États d'Asie centrale, avec le Conseil de l'Europe pour les pays d'Europe orientale et avec l'Union africaine pour les membres de l'Autorité intergouvernementale pour le développement. Des représentants du Fonds monétaire international (FMI) se sont associés à des missions du Service de la prévention du terrorisme pour fournir des services consultatifs juridiques visant le financement du terrorisme.

[799] V. S/2004/276.
[800] V. rapport A/59/187, *op. cit.*, n°34, p. 11.
[801] *Op. cit.*, n°35.

II. L'évaluation des programmes d'assistance

634. Afin de juger de l'efficacité de la prestation de l'assistance aux États dans la lutte contre le terrorisme, il importe que les activités diverses menées dans le cadre de l'assistance technique fassent l'objet d'une évaluation. Celle-ci doit se manifester dans l'examen des outils d'assistance (A) et l'évaluation, sur le terrain, des résultats des programmes d'assistance (B).

A. Les outils d'assistance

635. Par outils d'assistance, il convient d'entendre les éléments grâce auxquels s'opère le processus d'assistance. Il est question d'une mise à disposition des États de « bonnes pratiques » ; il s'agit de pratiques qui ont été longtemps celles d'États rompus aux traditions législatives. Ces pratiques optimales (1) sont tenues, sous forme de registres, à la disposition d'institutions des Nations, notamment, le Comité contre le terrorisme et l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime. Celui-ci tient par ailleurs à la disposition des États des guides d'aide à la transposition des instruments internationaux (2).

1. La mise en place de pratiques optimales

636. Afin de mener à bien ses activités de coopération technique, l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime a mis au point une série d'outils techniques fondés sur les pratiques optimales dégagées par les experts internationaux, voire les États. Ces outils sont utilisés pour former les personnels judiciaires à la bonne application des conventions et protocoles universels relatifs au terrorisme. Réagissant à la résolution 58/136 de l'Assemblée générale en date du 22 décembre 2003, l'ONUDC a élaboré des principes directeurs concernant l'assistance à prêter pour favoriser la ratification et l'application des conventions et protocoles universels et l'adhésion auxdits instruments, tout en déterminant précisément la forme que devrait revêtir cette assistance pour faciliter la coopération entre États Membres. Ces principes directeurs, rédigés par un groupe d'experts qui s'est réuni au Cap, en Afrique du Sud, les 24 et 25 février 2004, ont été présentés pour examen plus approfondi au onzième Congrès ainsi qu'à la Commission pour la prévention du crime et la justice pénale, en sa XIVe session[802].

637. En ce qui concerne la coopération internationale, l'ONUDC a élaboré au cours des années écoulées une série de manuels spécialisés et de lois types concernant l'extradition et l'entraide judiciaire, destinés à permettre aux États de se fonder sur les orientations ainsi définies pour élaborer des accords bilatéraux et rédiger des textes de lois pour lutter contre le terrorisme. En collaboration avec l'Institut supérieur international des sciences criminelles, il a convoqué un groupe d'experts qui s'est réuni à Syracuse, en Italie, du 29 novembre au 3 décembre 2003, pour examiner une loi type sur l'entraide judiciaire en matière pénale, laquelle offrira un cadre juridique solide pour la coopération internationale contre le terrorisme[803]. À cette occasion, les experts ont également étudié un scénario fictif d'extradition qui pourra servir dans le cadre des travaux pratiques des stages de formation de l'ONUDC dans ce domaine. L'activité de l'Office en matière d'assistance technique est si démesurée qu'elle englobe la mise en place des guides de transposition des instruments internationaux.

[802] V. rapport A/60/164 *op. cit.*, n°40, p. 12.
[803] *Ibidem*, n°41.

2. La mise en place des guides de transposition des instruments internationaux

638. Afin de faciliter l'application des instruments universels relatifs au terrorisme, l'ONUDC a élaboré un *Guide pour l'incorporation législative et la mise en œuvre des instruments universels contre le terrorisme*[804]. Celui-ci va plus loin que le *Guide législatif sur les conventions et protocoles mondiaux contre le terrorisme*[805], dans la mesure où il tient compte des autres obligations qui incombent aux États en vertu du droit international, par exemple en matière de respect des droits de l'homme. Il renferme également une analyse approfondie de la coopération internationale, qui constitue l'un des piliers des mesures juridiques adoptées pour combattre le terrorisme, et propose une large gamme d'options et d'exemples dont les parlementaires nationaux peuvent s'inspirer pour incorporer au droit interne de nouvelles mesures antiterroristes. Distribué dans les six langues officielles de l'Office lors du XIe Congrès, il a également été présenté à la Commission pour la prévention du crime et la justice pénale à sa XIVe session.

[804] V. Publication des nations Unies, numéro de vente : F.06.V.05-85509.
[805] *Op. cit.*, numéro de vente : F.04.V.7.

639. Pour compléter ce travail, l'ONUDC a établi un Recueil d'instruments juridiques et de mécanismes d'assistance techniques pouvant utilement être invoqués pour prévenir le terrorisme et d'autres formes connexes de criminalité[806]. Ce Recueil dresse notamment la liste des guides législatifs, des lois types, des manuels et des procédures d'application concernant la lutte contre le terrorisme et d'autres formes de criminalité. Il est également disponible sous forme de CD-ROM. L'ONUDC a continué d'étoffer sa base de données législative, qui sert d'outil interne pour la prestation d'une assistance technique. Elle contient, analysés et classés par catégories, les textes de loi relatifs à la lutte contre le terrorisme de plus de 135 États, ainsi qu'une bibliographie sélective sur le terrorisme, la jurisprudence des cours internationales compétentes en la matière et une série d'outils de coopération technique. Afin de tendre de plus en plus à l'exhaustivité, l'Office aimerait recevoir copie des textes de loi transposant en droit interne les obligations en matière de pénalisation, d'attribution de compétence, ou encore de coopération internationale incombant aux États en vertu des instruments universels relatifs au terrorisme, et être informé des problèmes pouvant survenir lors de la rédaction ou de l'application de ces textes, en vue de les inclure dans cette base de données. Ce n'est qu'au vu des documents législatifs fournis par les États que l'ONUDC pourra évaluer les résultats de l'assistance qui est apportée aux États.

[806] V. http://www.icclr.law.ubc.ca/Site20%Map/compendium/French/introduction.htm.

B. L'évaluation des résultats des programmes d'assistance

640. L'impact des activités de programme de l'ONUDC, qui visent à favoriser la réforme des lois et la coopération internationale, ne peut être évalué que sur le long terme. Bien que fonction des autorités des pays concernés, il sera démontré par le respect des dispositions de la résolution 1373 (2001) du Conseil de sécurité et des instruments juridiques universels relatifs au terrorisme de la part des États auxquels l'Office aura prêté assistance. Entre janvier 2003, date à laquelle le projet mondial sur le renforcement du régime juridique de lutte contre le terrorisme est devenu opérationnel, et juillet 2005, son Service de la prévention du terrorisme a mis à la disposition de 60 pays des projets de réforme de lois ou des législations antiterroristes exhaustives, et leur a prêté des conseils juridiques. Il a par ailleurs aidé 108 pays – soit directement au moyen de missions bilatérales, soit indirectement par le biais d'ateliers régionaux – à ratifier et appliquer les douze instruments universels alors en vigueur contre le terrorisme ; plus d'un millier de fonctionnaires nationaux ont ainsi suivi des réunions d'information substantielles ou reçu une formation. D'après les informations contenues dans le rapport[807] du Secrétaire général de l'ONU du 25 juillet 2005, les pays auxquels il a été prêté assistance avaient entrepris les formalités de ratification des douze instruments, à la date considérée, soit au total, 200 formalités conventionnelles, et que 22 pays avaient adopté des nouvelles lois antiterroristes ou se préparaient à le faire.

[807] V. Rapport du Secrétaire général, *op. cit.*, n° 45, p. 13.

641. L'ONUDC a tenu des ateliers de travail destinés à aider les États, à leur demande, à s'acquitter de leurs obligations concernant la présentation de rapports au Comité contre le terrorisme. Les activités de l'Office ont permis de sensibiliser davantage les autorités nationales aux obligations faites à leur pays au titre des instruments juridiques. Il est apparu que, depuis, elles s'en acquittaient mieux, notamment pour ce qui est de la coopération internationale. L'ONUDC continuera d'évaluer attentivement les résultats et l'impact de son action afin de veiller à ce qu'elle concoure à la stratégie générale de prévention du terrorisme proposée par le Secrétaire général des Nations Unies. Pour aller vers de meilleurs résultats, il est essentiel que les efforts de l'ONUDC soient coordonnés à ceux d'autres organismes des Nations Unis ou apparentés. Autrement dit, il importe qu'il y ait une collaboration entre les organes de lutte contre le terrorisme.

Section 2- La collaboration entre les organes de lutte contre le terrorisme

642. En matière de renforcement des capacités, il importe que les organes chargés de fournir une assistance collaborent afin d'assurer une utilité maximale à l'action internationale antiterroriste. Les États doivent assumer leur part de responsabilité en tirant le meilleur parti de l'assistance proposée[808]. Comme il a été question précédemment, l'ONUDC en tant qu'organe des Nations Unies, doit jouer un rôle de premier plan dans l'assistance opérationnelle, afin d'assurer une plus grande efficacité à l'action antiterroriste. Mais l'Office n'est pas le seul acteur impliqué dans la lutte antiterroriste, dont l'efficacité passe par une collaboration entre cette agence et d'autres acteurs impliqués dans la lutte internationale contre le terrorisme (§1). Une lutte efficace contre les actes de terrorisme doit tenir compte des liens que peut avoir le terrorisme avec les autres formes de la criminalité organisée (§2).

[808] V. Rapport du Secrétaire général, *S'unir contre le terrorisme : recommandation pour une stratégie antiterroriste mondiale*, A/60/825, n°76, p. 17.

§1- Les acteurs impliqués dans la lutte internationale contre le terrorisme

643. Aux côtés de l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime, dans son rôle consistant en la fourniture d'une assistance technique, d'autres entités existent, non seulement dans le système des Nations Unies mais aussi dans diverses régions du monde. Cette forme de coopération demeure verticale en ce sens qu'elle met aux prises des acteurs au plus haut niveau international. En effet, il ne s'agit nullement d'une coopération limitée à l'échelle continentale, elle mettra en scène des acteurs de toutes les régions du monde soit qu'elle s'opère entre deux ou plusieurs entités onusiennes, soit qu'elle s'effectue entre une ou plusieurs entités des Nations Unies et d'autres instances continentales, soit dans le cadre des entités continentales entre elles, soit enfin entre une entité supranationale et un État manifestant des besoins législatifs. Dans la majorité des cas, l'ONUDC joue un rôle moteur, en tant qu'entité des Nations Unies et symbole de la mobilisation internationale contre les actes de terrorisme ; il permet ainsi d'atteindre une application cohérente des instruments universels contre le terrorisme et de parvenir à une lutte efficiente contre ce fléau d'envergure mondiale. De tels objectifs peuvent être atteints, à la fois, grâce à une collaboration des entités des Nations Unies entre elles, d'une part (I), et au moyen d'une coopération entre celles-ci et d'autres acteurs extérieurs au système onusien, d'autre part (II).

I. La collaboration entre les entités des Nations Unies

644. Toutes ces entités ou presque sont membres de l'Équipe spéciale antiterroriste. C'est le cas du Comité du Conseil de sécurité contre le terrorisme (CCT) et sa Direction (A), et biens d'autres entités des Nations Unies très actives dans la lutte contre le terrorisme (B).

A. La collaboration avec le Comité contre le terrorisme et sa Direction

645. Le Comité contre le terrorisme (CCT) du Conseil de sécurité est chargé de définir les grandes lignes en matière de politique internationale de lutte contre le terrorisme et de suivre son application par les États Membres, en vertu de la résolution 1373 (2001). Dans l'exercice de ses fonctions, il bénéficie de l'appui de sa Direction exécutive, qui est notamment chargée d'évaluer la manière dont les États Membres exécutent leurs obligations, de déterminer là où leurs capacités d'exécution sont insuffisantes ainsi que de coordonner et de faciliter la fourniture de services d'assistance technique aux pays. La Direction exécutive du Comité ne dispense pas elle-même l'assistance technique. C'est à l'ONUDC qu'il revient de fournir cette assistance dans le domaine juridique et les domaines connexes. L'Office fait ainsi partie des nombreux fournisseurs clefs d'assistance technique spécialisée aux pays. Les activités d'assistance technique de son Service de la prévention du terrorisme, menées en étroite coordination avec le Comité et sa Direction, s'inscrivent dans le prolongement des tâches de ces organes pour ce qui est des questions normatives, des grandes orientations et du suivi de l'application de la résolution du Conseil. La Direction est notamment chargée d'analyser les rapports que les États Membres sont tenus de présenter et de faciliter et coordonner la prestation d'une assistance technique eux États qui en font la demande[809]. L'ONUDC, pour sa part, prête les services juridiques et consultatifs nécessaires, tirant parti, pour ce faire, de ses connaissances et de ses avantages comparatifs. Lorsqu'il y a lieu, des représentants du Comité, de sa Direction et de l'ONUDC prennent part aux travaux respectifs des uns et des autres et y contribuent quant au fond. L'office a ainsi participé aux missions d'évaluation des besoins dépêchées en Albanie et en Thaïlande. Le Comité et l'ONUDC sont convenus de dispositions pratiques destinées à assurer une coordination optimale.

646. Ces fonctions distinctes du CCT et de sa Direction exécutive, d'une part, et de l'ONUDC, d'autre part, sont parfaitement complémentaires et se renforcent mutuellement :

- le travail du Comité et de sa Direction exécutive en matière de politique, de coordination et de facilitation précède et oriente les activités de l'ONUDC lorsqu'il fournit son assistance technique dans le domaine juridique et les domaines connexes du renforcement des capacités ;

[809] V. A/60/164, *op. cit.*, n° 4, p.4.

- réciproquement, l'assistance technique apportée par l'ONUDC aide le Comité et sa Direction exécutive à vérifier les mesures prises pour combler les lacunes mises en évidence dans les capacités des États Membres en matière de lutte contre le terrorisme ;
- le travail complémentaire du Comité et de sa Direction exécutive ainsi que de l'ONUDC aide les pays à respecter leurs obligations en matière de lutte contre le terrorisme.

647. Dans le cadre de ces fonctions distinctes,

- l'ONUDC participe aux visites qu'organisent le CCT et sa Direction exécutive dans les pays, conformément à la résolution 1535 (2004) du Conseil de sécurité ;
- les experts du CCT et de sa Direction exécutive prennent part aux activités nationales et régionales de l'ONUDC et expliquent le rôle du Comité et les priorités dégagées conformément à la résolution 1373 (2001) du Conseil de sécurité ;
- le CCT et sa Direction exécutive sont consultés lors de la planification des activités de l'ONUDC ;
- le CCT et sa Direction exécutive signalent les pays ayant besoin d'assistance ;
- l'ONUDC apporte à ces pays son assistance technique dans le domaine juridique et les domaines connexes, si ceux-ci confirment en avoir besoin ;
- l'ONUDC aide également les États Membres à établir les rapports qu'ils doivent communiquer au CCT, aidé en cela de l’expertise technique d’autres entités spécialisées des Nations Unies, tenues elles aussi à une obligation de collaboration.

B. La collaboration d'autres entités des Nations Unies

648. D'autres formes de coopération sont entretenues dans le cadre de la lutte contre les actes terroristes, dans des secteurs où il y a une crainte de survenance d'un acte de terrorisme ou pire encore, s'il y a un risque d'hyper-terrorisme, de destruction ou de « perturbation massive »[810]. Il n'est pas étonnant que les domaines de préoccupation concernent particulièrement celui des transports (1) et ceux des armes nucléaires, radiologiques, biologiques, et chimiques, dites armes NRBC (2), qui requièrent une plus grande vigilance et donc une étroite collaboration entre les différents acteurs impliqués dans la lutte antiterroriste.

[810] Expression empruntée au Groupe de personnalités de haut niveau sur les menaces, les défis et le changement, dans son rapport *Un monde plus sûr : notre affaire à tous*, du 2 décembre 2004, v. A/59/565, n° 113, p.42.

1. Une collaboration en matière de transports

649. Depuis un certain temps, les terroristes choisissent en particulier de mener des attaques contre les infrastructures essentielles, notamment les réseaux de transport et les moyens servant au transport maritime et aérien des passagers et des marchandises. Plusieurs organismes des Nations Unies dont les activités touchent aux transports, en particulier l'Organisation maritime internationale (OMI), l'Organisation mondiales de Douanes (OMD) et l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI), jouent un rôle de premier plan – en tant que membres de l'Équipe spéciale antiterroriste – pour renforcer les capacités de protection des États Membres dans des domaines qui vont de la sécurité des conteneurs à la protection contre les systèmes portables de défense aérienne[811]. Il faut d'ailleurs se féliciter à cet égard de l'adoption en 2004 d'un Code international renforcé pour la sûreté des navires et des installations portuaires, que l'OMI se charge de faire appliquer. En collaboration avec la Direction exécutive du Comité contre le terrorisme, ces trois institutions se doivent de renforcer leur coopération, notamment en recensant les domaines dans lesquels la sécurité des transports n'est pas bien assurée par les États, et recenser les besoins de ceux-ci, notamment dans le domaine de la protection des infrastructures essentielles.

[811] V. rapport du Secrétaire générale de l'ONU, *op. cit.*, A/60/825, n° 83, p. 19.

2. *Une collaboration dans le domaine des armes NRBC*

650. Dans le souci de garder les armes NRBC en lieu sûr et, dans la mesure du possible, de les éliminer, et de mettre en œuvre des contrôles efficaces internes et à l'exportation, pour les matières à double usage liées aux armes de destruction massive, – et bien qu'il existe des problèmes distincts s'agissant de contrôler l'utilisation pacifique de chaque type de matières dangereuses – des institutions spécialisées du système des Nations Unies telles que l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA) et l'Organisation pour l'interdiction des armes chimiques (OIAC) voire l'Organisation mondiale de la santé (OMS), qui font partie de l'Équipe spéciale antiterroriste, travaillent, non seulement, avec les États Membres pour les aider à faire face au problème du contrôle de ces armes[812], mais aussi avec d'autres partenaires extérieurs au système des Nations Unies.

II. La coopération d'acteurs extérieurs au système onusien

651. Il s'agit d'une coopération sectorielle. Elle fait intervenir des acteurs extérieurs au système des Nations Unies, dans le but de satisfaire les besoins en matière de lutte antiterroriste sur un plan régional ou sous-régional ; ainsi par exemple, il est fréquent de voir des experts d'une agence des Nations Unies travailler de concert avec des experts d'autres organisations intergouvernementales (A) du monde afin de mieux renforcer les capacités nationales de prévention du terrorisme. De plus, en fonction des besoins de sécurité de la communauté internationale, selon le domaine jugé prioritaire, il est fréquent qu'une équipe se forme dans le but d'apporter des solutions dans un secteur qui devient préoccupant, car propice à la perpétration d'attentats terroristes. Il faut signaler à ce propos le rôle joué par l'Organisation internationale de police criminelle (OIPC-Interpol) (B).

[812] *Ibidem*, n°48, p. 11.

A. Une collaboration avec d'autres organisations intergouvernementales

652. La coopération internationale dans la lutte antiterroriste est vivement requise dans les instruments internationaux relatifs au terrorisme et les résolutions et rapports y relatifs[813]. Qu'ils soient universels, régionaux ou sous-régionaux, ces instruments font de la coopération internationale la base d'une action efficace contre le terrorisme. Sans être exhaustif, il conviendra de mentionner certaines des manifestations de la collaboration (1) avec des organisations sous-régionales, avec une mention spéciale pour le Centre africain d'études et de recherche sur le terrorisme (CAERT) (2), dont le travail avec l'Union européenne et l'ONUDC constitue un exemple de coopération intercontinentale.

[813] V. notamment, le rapport du Secrétaire général des Nations Unies, A/60/164, du 25 juillet 2005 intitulé *Intensification de la coopération internationale et de l'assistance technique en vue de prévenir et de combattre le terrorisme*.

1. Les manifestations de la collaboration

653. Cette collaboration se manifeste dans le cadre des rapports annuels communiqués par les États et les Organisations internationales, régionales et sous-régionales au Comité contre le terrorisme en vertu de la résolution 1370 (2001) du Conseil de sécurité. Ces communications font état des mesures prises par ces différents acteurs, en vertu des obligations qui leur incombent au titre de la lutte internationale contre le terrorisme. Concrètement, ces organisations sont tenues de présenter les réponses qu'elles reçoivent des États membres desdites organisations, concernant l'adhésion ou, éventuellement, l'application des instruments internationaux ou sous-régionaux. Ces réponses sont contenues dans le rapport annuel du Secrétaire général relatif aux *Mesures visant à éliminer le terrorisme international* ; ainsi la Ligue de États arabes a signalé, dans un rapport de 2006, que le Conseil des ministres arabes de la justice et celui des ministres arabes de l'intérieur avaient engagé à plusieurs reprises les États arabes qui n'étaient pas encore parties à la Convention arabe sur la répression du terrorisme de 1998 à en accélérer la ratification[814] ; ou encore de l'Organisation des États américains (OEA) qui a présenté un rapport sur les programmes qui avaient été exécutés par le Comité interaméricain contre le terrorisme (CICTE), traitant de questions telles que la sécurité des ports, des douanes et des frontières, la législation et l'entraide judiciaire, la sécurité cybernétique et d'autres initiatives[815]. D'autres organisations présentant des réponses qui sont diffusées sous la forme de rapports par le Secrétaire général des Nations Unies, entretiennent une collaboration dans l'action internationale antiterroriste. C'est le cas de l'Union européenne avec l'Union africaine, grâce à l'activité du Centre africain d'études et de recherche sur le terrorisme.

[814] V. rapport du Secrétaire général, *Mesures visant à éliminer le terrorisme international*, A/61/210, du 1er août 2006, n°81, p. 13.
[815] *Ibidem*, n°84, p. 14.

2. *Le Centre africain d'études et de recherche sur le terrorisme*

654. Depuis sa création en 2004, le Centre africain d'études et de recherche sur le terrorisme (CAERT) est chargé d'évaluer la menace terroriste en Afrique et de promouvoir la coopération antiterroriste interafricaine. Il s'occupe plus particulièrement de conduire des actions de formation, de mener des études, de constituer des bases de données pour la collecte, l'échange et l'analyse d'informations ainsi que d'exercer une fonction de veille et d'alerte en matière de terrorisme.

655. L'Union européenne (UE) offre son soutien au CAERT. Cette contribution de l'UE se matérialise par l'action commune 2007/501/PESC du Conseil du 16 juillet 2007 relative à la coopération avec le Centre africain d'études et de recherche sur le terrorisme, dans le cadre de la mise en œuvre de la Stratégie de l'Union européenne de lutte contre le terrorisme[816]. Cette action commune s'inscrit, à la fois, dans le cadre de la stratégie de lutte contre le terrorisme de l'UE, de la stratégie de l'UE pour l'Afrique, et du plan d'action sur la prévention et la lutte contre ainsi que de la Convention sur la prévention et la lutte contre le terrorisme signée à Alger le 14 juillet 1999 et son Protocole d'Addis-Abeba, du 8 juillet 2004. Par cette action commune, l'UE offre son soutien aux États membres de l'Union africaine (UA). Elle vise à améliorer la capacité des États membres de l'UA en matière de lutte antiterroriste et à renforcer leur coopération, notamment par l'échange d'informations[817]. Pour ce faire, l'UE s'engage à apporter son soutien financier au CAERT.

656. Concrètement, le projet consiste à réaliser des missions d'audit des dispositifs nationaux de lutte antiterroriste ainsi qu'à émettre des conseils de réorganisation dans les États membres de l'UA. Un plan d'action élaboré par l'UE devait être présenté lors d'un séminaire à Addis-Abeba. Ce séminaire devait regrouper deux représentants des 53 pays de l'UA, du Maroc, de l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (ONUDC), du CAERT et de chaque État membre de l'UE, ainsi que le coordinateur antiterroriste de l'UE.

[816] V. *JOCE* L 185 du 17.7.2007.
[817] V. *infra*, chap. 2, Sec. 2, n° 735.

657. L'action commune prévoit qu'à l'issue du séminaire, le États africains émettent ou non leur souhait de recevoir une mission d'audit. Composées de deux spécialistes issus des États membres de l'UE et d'un membre du CAERT, les équipes d'audit sont chargés de rédiger des rapports contenant des recommandations. Si elles sont acceptées par les autorités des pays audités, ces dernières les mettent en œuvre avec le suivi du CAERT.

658. Parallèlement, les évaluations répertoriant les améliorations possibles sont communiquées au CAERT, qui les transmet à son tour au Conseil afin qu'il les fournisse aux États membres. Sur la base de ces évaluations et après accord de l'UE, le CAERT peut proposer des actions de conseil aux pays audités. Ce rôle de conseil est également celui que joue l'Organisation internationale de police criminelle (OIPC-Interpol) auprès de pays qui en font la demande.

B. Le rôle d'Interpol

659. Bien que ne faisant pas partie du Système des Nations Unies, Interpol fait néanmoins partie de l'Équipe spéciale de lutte contre le terrorisme (EST) créée en juillet 2005, afin « d'assurer la coordination et la cohérence de l'action menée à l'échelle du système des Nations Unies pour lutter contre le terrorisme »[818], et qui est dirigée par le Cabinet du Secrétaire général des Nations Unies. Les 24 membres de l'EST sont répartis en neuf groupes de travail. Interpol joue un rôle capital dans les activités de cette structure, puisque cette organisation de police intervient dans cinq groupes de travail. Pour l'essentiel, l'activité d'Interpol couvre le financement du terrorisme (1) et la prévention d'autres formes d'actes de terrorisme (2).

[818] V. « Coordination des actions antiterroristes au sein du système onusien ou en dehors de celui-ci », in *Actions de l'ONU contre le terrorisme*, http://www.un.org/french/terrorism/cttaskforce.shtml#entities.

1. *Le financement du terrorisme*

660. À l'instar d'un certain nombre d'agences des Nations Unies, notamment le Fonds monétaire international (FMI), la Banque mondiale ou encore l'ONUDC, membres de l'Équipe spéciale de lutte contre le terrorisme, dans le cadre de son Groupe de travail consacré à la lutte contre le financement du terrorisme, Interpol œuvre pour s'assurer que les États disposent de la législation et des institutions leur permettant de se conformer pleinement aux normes et obligations internationales en matière de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme[819]. Interpol travaille en étroite collaboration avec le Comité 1267[820] pour aider les États à lutter contre des infractions susceptibles d'être liées au terrorisme, y compris le trafic de drogues, le trafic d'armes et le blanchiment d'argent. Il faut noter, par ailleurs, que cette action s'inscrit dans le cadre du paragraphe 10 de la Section II de la Stratégie antiterroriste mondiale de l'ONU[821]. Il est prévu que la formation du personnel des systèmes de justice pénale soit développée de manière à fournir aux pays une assistance technique qui tienne compte du niveau de développement des secteurs financiers et des risques propres à chaque pays[822]. Des bases de données pertinentes doivent aussi être étoffées, au service des États, à l'image de celles qui existent pour d'autres formes d'actes terroristes.

[819] V. notamment A/60/825, *op. cit.*, n° 81, p. 18-19.
[820] Comité du Conseil de sécurité créé par la résolution 1267 (1999) concernant Al-Qaïda, les Taliban et les personnes et entités qui leur sont associées ; il est également connu sous le nom de « Comité des sanctions contre Al-Qaïda et les Taliban ».
[821] V. A/RES/60/288.
[822] V. A/60/825, *op. cit.*, n° 82.

2. *La prévention d'autres actes terroristes*

661. Outre les activités comme le renforcement de la protection des cibles dites vulnérables[823], Interpol participe également, au titre de l'assistance aux États, à la lutte contre d'autres activités telles que l'utilisation de l'Internet à des fins terroristes (a), les attaques perpétrées au moyen d'armes NRBC (b) ou encore la limitation des déplacements de terroristes (c), dans le cadre, faut-il le rappeler, de la stratégie antiterroriste mondiale.

a) La lutte contre l'utilisation de l'Internet à des fins terroristes

662. L'un des groupes de travail de l'Équipe spéciale de lutte contre le terrorisme a pour mission l'« Action contre l'utilisation de l'Internet à des fins terroristes »[824]. Ce Groupe de travail a pour objectif de réunir les parties prenantes et partenaires pour examiner l'utilisation délictueuse et impropre de l'Internet à des fins terroristes, et de compiler les pratiques optimales permettant d'empêcher que l'Internet ne serve à propager une radicalisation qui pourrait conduire au terrorisme, au recrutement de terroristes, à la planification opérationnelle d'activités terroristes ou à la collecte de fonds pour le terrorisme[825]. Réciproquement, l'Internet doit être utilisé comme un outil pour faire échec au terrorisme, tout en reconnaissant que les États pourront avoir besoin d'une assistance à cet égard[826], à l'image de celle qui leur est fournie au titre d'attaques au moyen d'armes de destruction/perturbation massive.

[823] V. aussi le programme de l'UE sur *la protection des infrastructures critiques dans le cadre de la lutte contre le terrorisme* [COM(2004) 702 final - Non publié au *Journal officiel de l'Union européenne*], de même, Communication de la Commission du 12 décembre 2006 sur un programme européen de protection des infrastructures critiques [COM(2006) 786 final – *JOUE* C 126 du 07.06.2007].
[824] Dans le cadre du mandat reçu par l'Équipe, en vertu de la Section II, par. 12 de la stratégie antiterroriste des Nations Unies.
[825] V. *La Stratégie antiterroriste mondiale de l'Organisation des Nations Unies : activités menées par le système des Nations Unies pour appliquer la Stratégie*, rapport du Secrétaire général, A/62/898, n° 49, p. 11.
[826] V. la Stratégie, *op. cit.*, Section II, par. 12-b.

b) L'assistance en cas d'attaques avec armes de type NRBC

663. Dans le cadre de ses efforts visant à renforcer les capacités des services de répression afin de prévenir les attaques à l'aide d'armes biologiques[827] et d'y faire face, Interpol a organisé à l'échelle régionale une série d'ateliers/stages de formation des formateurs à l'intention de cadres de la police, des services de santé, du parquet et des douanes. L'Organisation a en outre mis au point un guide de formation, le *Bio-Terrorism Incident Pre-Planning and Response Guide*[828]. De plus, au sein de l'Équipe spéciale, Interpol est l'un des membres du Groupe de travail sur la « Prévention des attaques perpétrées au moyen d'armes de destruction massive et intervention en cas d'urgence »[829]. L'activité d'Interpol est d'autant plus importante qu'elle touche aussi à la limitation des déplacements de terroristes.

[827] De fait, par suite des attentats du 11 septembre 2001 aux Etats-Unis, la communauté internationale a pris conscience de la possibilité d'attaques terroristes, plus particulièrement d'origine biologique. C'est pourquoi le gouvernement français, afin de minimiser les conséquences de tels actes, a établi un programme de prévention et d'intervention en cas de crise. Il s'agit du plan BIOTOX ; v. J. Hericourt, *Plan BIOTOX bioterrorisme et professionnels de santé* ; Paris, dir. V. Descroix, 2003 ; sur les conséquences du bioterrorisme, v. L. Maillet : *Le bioterrorisme* ; Limoge, dir. C. Moesch, 2006 ; I. Perier : *L'État français face au bioterrorisme : Les institutions françaises menacées ? Problèmes et solutions* ; Nice, dir. C. Vallar, 2006 ; de même Luther E. Lindler, Frank J. Lebeda et George W. Korch: *Biological weapon defense: infectious diseases and counterbioterrorism*; États-Unis, Totowa: Human Press, 2005; sur les autres types de menaces telles que le bacille du charbon ou de la peste, le virus de la variole ou Ebola, les champignons s'attaquant au blé ou au riz, les courriers à "l'anthrax", v. C. Meyer et D. Leglu, *La menace chimique et biologique* ; Paris, Ellipses, « Référence géopolitique », 2003.

[828]. V. rapport du Secrétaire général, A/62/898, *op. cit.*, n° 60, p. 14. Sur l'activité bioterroriste d'Interpol, « *The bioterrorism threat: strengthening law enforcement* », http://www.interpol.int/Public/BioTerrorism/default.asp.

[829] Mandat tiré des sections II, par. 5, 11, 13 et 17, puis III, par. 9 et 10 de la Stratégie. S'agissant d'Interpol, v. notamment :
« *A resource for combating nuclear and radiological terrorism* », http://www.interpol.int/Public/NuclearTerrorism/default.asp.

c) La limitation des déplacements de terroristes

664. Les terroristes ont recours à des déplacements, pour une bonne partie de leurs activités, et utilisent pour ce faire les moyens de transport habituels pour se rendre dans un pays, afin notamment d'y promouvoir leur message, recruter de nouveaux membres, former à l'utilisation des explosifs et transférer des fonds. Dès lors, il y a lieu d'agir en conséquence, et corriger les failles que présente la sécurité dans les transports, et d'aider les États à se doter des outils dont ils ont besoin pour faire face aux problèmes du vol d'identité et de la falsification des documents de voyage. Ainsi, le projet d'assistance mis en place par l'Organisation de l'avion civile internationale (OACI) et qui vise à appliquer aux passeports de quelques 70 États des normes minimales de sécurité constitue un pas dans la bonne direction[830]. De même, la base de données d'Interpol sur les documents de voyages volés ou perdus constitue un outil efficace, notamment dans la mesure où elle favorise l'interception des terroristes, au moment où ils essaient de traverser les frontières[831].

[830] V. rapport du secrétaire K. Annan, A/60/825, *op. cit*., n°63, p. 14.

[831] Interpol dispose d'autres bases de données, notamment sur les véhicules volés, les empreintes digitales ou en les données nominatives (v. Recommandation Rec(2007)1 du Comité des Ministres aux Etats membres relative à la coopération contre le terrorisme entre le Conseil de l'Europe et ses Etats membres, et l'Organisation internationale de police criminelle (OIPC-Interpol) du 17 janvier 2007, 984ème réunion des Délégués des Ministres).

§2- Une nécessaire coopération en vue de faire face aux liens du terrorisme avec les autres formes de la criminalité transnationale organisée

665. Dans sa résolution 1373 (2001)[832], le Conseil de sécurité note « avec préoccupation », « les liens étroits existant entre le terrorisme international et la criminalité transnationale organisée ». L'intérêt de traiter des liens de la criminalité organisée avec le terrorisme est de parvenir au constat qu'une infraction relevant d'une des incriminations prévues par un instrument universel de lutte contre le terrorisme peut avoir été commise par un groupe criminel organisé qui opère à un niveau transnational et ce dans un but lucratif. Force est de constater que les terroristes n'hésitent pas à utiliser les moyens de la criminalité transnationale organisée. De fait, il est vivement recommandé aux États n'ayant pas encore ratifié et/ou incorporé la Convention contre la criminalité transnationale organisé et ses trois protocoles additionnels (I) d'y devenir parties, car cet instrument est nécessaire pour une meilleure approche du phénomène terroriste (II).

I. La Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée et les protocoles s'y rapportant

666. Un brefrappel de la structure de cette convention (A) permettra d'en donner le champ d'application (B).

[832] V. paragraphe 4 de la résolution 1373.

A. La structure de la Convention

667. L'objet de la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée[833] est de « promouvoir la coopération afin de prévenir et de combattre plus efficacement la criminalité transnationale organisée ». Le convention définit et normalise la terminologie. Elle requiert des États la mise en place d'infractions spécifiques, de mesures spéciales de contrôle relatives au blanchiment, à la corruption, etc. Il convient de mettre en place des moyens de saisie du produit de l'infraction. D'ailleurs, c'est la Convention qui offre une définition des notions de « saisie », de « gel » et de « confiscation » d'avoirs financiers, contenues à la fois dans la Convention de 1999[834] relative à la répression du financement du terrorisme et la résolution 1373 (2001).

B. Le champ d'application de la Convention

668. Le champ d'application de la Convention de Palerme couvre la prévention, les enquêtes et les poursuites concernant les infractions établies par la Convention[835] ainsi que ses protocoles, les autres actes graves définis à l'article 2 et les infractions établies par les protocoles lorsque ces infractions sont de nature transnationale (1) et qu'un groupe criminel (2) et structuré (3) y est impliqué.

[833] Il existe un guide législatif pour la Convention sur la criminalité organisée et des protocoles s'y rapportant sur le site Web : www.un.org.
[834] V. art. 8 de la Convention de 1999.
[835] Participation à un groupe criminel (art. 5), blanchiment du produit du crime (art. 6), corruption (art. 8), entrave au bon fonctionnement de la justice (art. 23).

1. *Une infraction de nature transnationale*

669. Une infraction est de nature transnationale si : elle est commise dans plus d'un État ; ou une partie substantielle de sa préparation, de sa planification, de sa conduite, et de son contrôle a eu lieu dans un autre ; ou 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 elle a des effets substantiels dans un autre État[836]. De ce point de vue, l'infraction de terrorisme international peut être envisagée en une infraction de criminalité transnationale, puisqu'elle est souvent le résultat de groupes qui agissent de l'étranger, de façon très organisée.

2. *Un groupe criminel organisé*

670. Le groupe criminel organisé est un groupe structuré de trois personnes ou plus qui existe depuis un certain temps, agissant de concert dans le but de commettre : une infraction grave ou une infraction établie par la Convention pour en tirer directement ou indirectement un avantage financier ou un autre avantage matériel[837]. Il s'agit d'un groupe constitué de longue date, avec des antécédents criminels, et dont les membres agissent d'intelligence. Ces critères se retrouvent déjà avec l'infraction terroriste, à la différence de la (stricte) recherche du profit qui apparaît comme un critère déterminant, même s'il n'est pas exclu que des terroristes se livrent à des activités de contrebande, de trafic de stupéfiants pour financer leurs activités. D'ailleurs, suivant le mot du juge Bruguière, il n'y a pas de certitude sur la meilleure manière de prévenir des actes de terrorisme. Le magistrat affirmait sur un plateau de télévision que, souvent, c'est en suivant une banale affaire de trafic de stupéfiants ou de documents de voyage ou d'identité que se révèle une affaire de terrorisme. Il s'agit de groupes qui agissent de manière structurée.

[836] V. art. 3, par. 2.
[837] V. art. 2, a.

3. Un groupe structuré

671. Un groupe structuré est un groupe qui ne s'est pas constitué au hasard pour commettre immédiatement une infraction et qui n'a pas nécessairement de rôle formellement défini pour ses membres, de continuité dans sa composition ou de structures élaborées[838]. Le texte suggère qu'il ne s'agit pas nécessairement d'une organisation formée pour la commission d'une infraction définie, même si le groupe a pu cesser, à un moment donné, ses activités criminelles ; que dans son fonctionnement, les membres du groupement n'ont pas à avoir un rôle bien précis. Les infractions visées sont des infractions graves. Ce doit être un acte constituant une infraction dans le droit national passible d'une peine privative de liberté dont le maximum ne doit pas être inférieur à quatre ans ou d'une peine plus lourde[839]. Force est de constater que les infractions visées dans la Convention et ses protocoles permettent une meilleure approche du phénomène terroriste.

II. Une meilleure approche du phénomène terroriste

672. Pour mieux aborder le phénomène terroriste, il convient de s'attaquer aux fléaux qui lui servent de source d'émergence. Par exemple, il importe de noter que derrière une affaire de trafic de stupéfiants (A) ou de trafic d'armes (B) peut se cacher un important groupe terroriste, d'autant qu'il s'agit d'activités pouvant servir au financement du terrorisme.

[838] V. art. 2, c.
[839] V. art. 2, b.

A. La lutte contre le trafic de stupéfiants

673. Le trafic international de stupéfiants suscite une inquiétude croissante en raison des quantités énormes d'argent qui en découlent et qui entrent dans le système bancaire. Il constitue de fait une infraction en bandes organisées. L'ONU, par le truchement du Programme des Nations Unies pour le contrôle international des drogues (PNUCID) a lancé un accord international pour lutter contre le trafic de stupéfiants et le blanchiment de capitaux qui en découle. En 1988, cet effort a donné lieu à l'adoption de la Convention des Nations Unies contre le trafic illicite des stupéfiants et substances psychotropes *(Convention de Vienne)*[840]. La Convention de Vienne contient essentiellement des dispositions de lutte contre le trafic de stupéfiants ainsi que des questions d'application de loi afférentes. Bien qu'elle n'utilise pas le terme de « blanchiment de capitaux »[841], elle définit le concept et demande aux pays de conférer le caractère d'infraction pénale à cette activité[842], dont les fonds peuvent également provenir du trafic d'armes.

[840] V. http://ue.eu.int/ejn/data/vol_c9_autres_textes/19930004fr.html.
[841] V. *supra*, partie 1, Titre 2, chap. 2, Sect. 2 sur la lutte contre le financement du terrorisme, n° 376 à 417.
[842] V. Convention de Vienne, art. 3 b) et c) i).

B. La lutte contre le trafic d'armes

674. Le Conseil de sécurité a institué un embargo sur les armes visant Al-Qaïda, les Taliban et ceux qui leur sont associés, dispositif dont il a rappelé l'existence dans sa résolution 1617 (2005). Mieux, dans sa résolution 1373 (2001), il demande à tous les États de mettre fin à l'approvisionnement en armes des terroristes[843]. Le Protocole additionnel à la Convention de Palerme sur la criminalité transnationale organisée en date du 31 mai 2001 et intitulé « Protocole contre la fabrication et le trafic illicites d'armes à feu, de leurs pièces, éléments et munitions, additionnel à la Convention des Nations Unies contre la criminalité organisée » peut soutenir efficacement la lutte contre le terrorisme. Ce d'autant plus que, outre le fait que les armes peuvent servir matériellement aux actions terroristes (1), le trafic d'armes est incontestablement une source de financement de ces activités (2).

1. Un moyen de perpétration d'actions terroristes

675. Les armes peuvent servir aux actions terroristes. Sans rappeler les attentats de bombai du 26 novembre 2008[844], il convient de noter que les organisations terroristes ont de plus en plus recours à la contrebande pour obtenir des armes qui pourraient ainsi leur permettre d'arriver à leurs fins. Ce trafic apporte armes et renfort au profit des campagnes de ces organisations militaires. Ce qui fait des armes, à la fois, un moyen de perpétration d'actes de terrorisme et une source de financement d'activités terroristes.

[843] V.S/RES/1373 (2001), par. 2, a),*in fine*.
[844] Plusieurs individus armés avaient ouvert le feu sur des passants, avant de se retrancher dans un hôtel avec des otages.

2. *Une source de financement d'activités terroristes*

676. Des organisations terroristes du Maghreb n'hésitent pas à établir leurs propres opérations de trafic clandestin pour fournir une source régulière d'armes et d'argent alimentant leur campagne de déstabilisation des pouvoirs politiques de la région. Le dénommé Al-Qaïda au Maghreb islamique (AQMI) apparaît ainsi capable de faire entrer en Algérie toute une gamme de marchandises, dont des armes, des explosifs (y compris engrais, phosphates et carburants) et d'autres produits (comme des cigarettes et des drogues), qui se vendent au marché noir. Les autorités algériennes s'inquiètent de la prospérité de ce marché de contrebande, qui émerge faute d'une coopération des autorités d'États voisins suivant un modèle de coopération multilatérale ou bilatérale. De plus, la contrebande d'armes constitue une importante source de financement d'activités terroristes, comme il vient d'être démontré.

677. Conclusion du chapitre 1er – La coopération verticale est indispensable à la mise en œuvre des instruments universels contre le terrorisme. D'origine internationale et européenne, les conventions et traités contre le terrorisme ne peuvent être appliqués de manière cohérente et satisfaisante qu'avec le concours d'organes institués au niveau interétatique. Cette assistance porte, non seulement, sur les lois émanées des différents instruments, mais elle concerne aussi les acteurs, situés au plan interne, qui seront chargés de l'application de ces textes. Par ailleurs, la dimension transnationale du terrorisme oblige à une concertation dans le traitement des affaires de terrorisme. Des acteurs spéciaux, dotés d'une formation spéciale en matière de terrorisme, à l'instar de celle reçue par les magistrats chargés des dossiers terroristes, témoigne à suffisance du caractère spécial de l'infraction de terrorisme, et une certaine singularité de ce droit pénal, qui se démarque du droit pénal général, notamment par la nécessité de la coopération qui est de mise, compte tenu de la nature du terrorisme transnational qui présente des ramifications sur plus d'un État. Cette coopération est d'autant plus indispensable entre les organes de lutte contre le terrorisme, que le terrorisme présente des liens de plus en plus étroits avec la criminalité transnationale organisée. L'enjeu dans les affaires de grande criminalité est de rechercher à partir de quel moment un fait entre dans la catégorie du crime organisé et/ou de celle d'acte de terrorisme. Quoi qu'il en soit, la criminalité organisée et le terrorisme nécessitent d'être contrôlés dans le cadre d'une coopération à grande échelle. En effet, il est indispensable, en vue de mieux faire face à ces fléaux qui s'interpénètrent, que les services de justice pénale internationale travaillent entre eux, et avec leurs homologues d'autre pays, dans le cadre d'une coopération horizontale.

CHAPITRE 2- LA COOPÉRATION HORIZONTALE

678. Les services de justice pénale et de police spécialisée doivent travailler ensemble pour contrecarrer des attaques terroristes. Il ne s'agit plus d'une assistance sous la forme d'un développement des capacités, mais plus d'une assistance mutuelle visant à prévenir des attaques terroristes. Il conviendra de voir si les mesures prises par ces services demeurent dans le cadre du droit pénal classique, ou si, au contraire, elles y dérogent, confirmant de ce fait le caractère dérogatoire au droit commun, du droit pénal du terrorisme.

679. Dans sa résolution 1373 (2001), le Conseil de sécurité « demande aux États de collaborer d'urgence pour prévenir et réprimer les actes de terrorisme, notamment par une coopération accrue et l'application intégrale des conventions internationales relatives au terrorisme »[845]. De plus, dans sa résolution 49/60, l'Assemblée générale prévoit notamment que « Pour combattre efficacement la multiplication des actes de terrorisme, leur caractère et leurs effets internationaux, les États doivent renforcer leur coopération en ce domaine, en particulier, en rendant systématique l'échange d'informations sur la prévention du terrorisme et les moyens de le combattre »[846]. De manière générale, la plupart des conventions universelles comportent des dispositions demandant aux États d'échanger des « renseignements […] en conformité avec les dispositions de leur législation interne et en coordonnant, entre autres, les mesures administratives, le cas échéant, afin de prévenir la perpétration des infractions [qu'elles régissent] »[847]. Il sied de rechercher dans le droit pénal international et européen, les dispositions qui exposent la nécessité d'une coopération horizontale. Concrètement, il s'agit d'identifier, parmi les obligations imposées aux États, celles des dispositions qui préconisent l'échange d'informations et de renseignements, et donc l'usage que font les États d'informations portées à leur connaissance ou mises à leur disposition par des organes dont la vocation est de transmettre des renseignements reçus d'autres États. En effet, l'activité d'échange de renseignements (Section 1) est du domaine des autorités répressives nationales, mais son efficacité dépend largement d'autres autorités/acteurs qui interviennent dans le processus de collecte de l'information (Section 2).

[845] V. résolution 1373 (2001), préambule, al. 7.
[846] V. résolution 49/60 du 17 février 1995, par 6.
[847] V. notamment, *Convention internationale pour la répression des attentats terroristes à l'explosif*, art. 15 b) ; *Convention sur le marquage des explosifs plastiques et en feuilles aux fins de détection*, art. 9. L'échange d'information par l'intermédiaire d'Interpol est d'ailleurs préconisé au paragraphe 4 de l'article 18 de la Convention de 1999 sur la suppression du financement du terrorisme.

Section 1- L'activité d'échange de renseignements

680. L'activité d'échange de renseignements et d'informations en matière de prévention et de lutte contre le terrorisme découle de l'obligation internationale d'échanger les renseignements[848]. Il s'agit d'ailleurs d'un aspect commun à toutes les conventions universelles relatives au terrorisme, qui font de l'intensification des échanges d'informations opérationnelles un des principaux axes de la lutte antiterroriste. Dans sa résolution 1373 (2001), le Conseil de sécurité demande aux États d'intensifier et d'accélérer les échanges d'informations opérationnelles, concernant en particulier les actions ou les mouvements de terroristes, les documents de voyage contrefaits ou falsifiés, le trafic d'armes, d'explosifs et de matières sensibles ou encore l'utilisation des technologies des communications et la menace que constituent les armes de destruction massive en possession des groupes terroristes. L'échange d'informations, en tant qu'activité opérationnelle, relève des services de police et de justice pénale spécialisés, et participe de la mise en œuvre des obligations contenues dans les instruments juridiques universels antiterroristes. Il s'agit d'une activité essentielle dans le domaine de la prévention du terrorisme. Elle permet de confondre les terroristes avant même qu'ils ne passent à l'acte, donc au stade de la préparation de leurs actes. De fait, les différents instruments autorisant l'échange permettent aux autorités répressives de disposer d'un « paravent » législatif contre des problèmes de légalité posés par une intervention au stade de la préparation des actes. Techniquement, ces textes permettent de confondre des individus au stade des simples actes préparatoires, qui, selon le droit commun de la responsabilité pénale, ne constituent pas des actes répréhensibles, car étant distincts du commencement d'exécution. Cela s'explique par la nature de l'infraction terroriste, à savoir, une infraction de nature à menacer la sécurité internationale. De fait, l'échange d'informations et de renseignements apparaît comme une activité très utile dont il convient d'aborder les modalités (§1) ainsi que le contenu de renseignements échangés (§2).

[848] Pour un niveau de coopération transatlantique, v. A. MacLeod, F. Ramel, S.-J. Kirschbaum, D. Colard, *Lutte antiterroriste et relations transatlantiques* ; Bruxelles, Émile Bruylant ; « Études stratégiques internationales », 2006.

§1- Les modalités de l'échange

681. Au paragraphe 3 de l'article 18 de la Convention internationale pour le financement du terrorisme, il est demandé aux États de coopérer à la prévention des infractions terroristes, en échangeant des renseignements exacts et vérifiés conformément à leur législation interne et en cordonnant les mesures administratives et autres mesures prises, le cas échéant, afin de prévenir la commission des infractions terroristes, notamment en établissant et maintenant des canaux de communication entre leurs organismes et services compétents afin de faciliter l'échange sûr et rapide d'informations sur tous les aspects des infractions terroristes. Le paragraphe 4 prévoit d'ailleurs que les États parties peuvent échanger des informations par l'intermédiaire de l'Organisation internationale de police criminelle (OIPC-Interpol). De plus, au paragraphe 3 de la résolution 1373, il est demandé d'intensifier l'échange d'informations opérationnelles, donc d'établir un mécanisme sérieux de coopération en matière policière. Au paragraphe 2 de cette résolution, il est demandé que les États « prennent 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 ». Ces textes font apparaître qu'il existe deux voix d'accès à l'information antiterroriste. D'abord que la transmission de renseignement peut se faire sur demande (I). Ensuite, que cette transmission d'information peut se faire de manière spontanée (II).

I. La transmission sur demande

682. La transmission sur demande d'information s'opère non seulement à l'occasion d'une demande formulée d'un État à un autre (A), mais aussi dans le cadre d'un système d'échange de l'information (B).

A. La demande d'un État à un autre

683. De manière générale, l'échange d'informations en matière de terrorisme reste très insuffisant. Ce qui peut s'expliquer, dans la mesure où il s'agit là d'un domaine sensible, qui fait intervenir des questions de souveraineté et du secret-défense. Il faut donc aboutir à un système de disponibilité de l'information. En effet, très souvent les États répugnent à divulguer des renseignements qu'ils ont eux-mêmes obtenus de manière secrète. De plus, les échanges d'information et de renseignement sont un sujet sensible qui nécessite d'être examiné avec une grande vigilance, compte tenu des implications en termes juridiques, opérationnels et de libertés publiques. Face à la nécessité de prévenir le terrorisme et toute forme de criminalité organisée, un système de mise à disposition de l'information apparaît donc nécessaire. Pour les besoins d'une procédure pénale, tout État devrait pouvoir se faire communiquer des informations qu'il juge utiles au dépistage et à la prévention d'un acte de terrorisme.

684. C'est dans ce contexte, qu'au niveau de l'Union européenne, une initiative suédoise est apparue. Il s'agit d'un projet de décision-cadre visant à créer un cadre juridique commun d'échange d'informations et de renseignements applicable à tous les services répressifs nationaux. Il vise ainsi à renforcer, à simplifier et à rendre plus rapide l'échange d'informations et de renseignements au cours d'enquêtes pénales ou d'« opérations de renseignement en matière pénale ». Il s'agit, selon le texte, du stade précédant l'enquête pénale supervisée et contrôlés par les autorités judiciaires, au cours duquel un service répressif recueille, traite et analyse des informations en vue d'établir si un acte criminel a été commis ou pourrait l'être. Le texte définit la nature des informations pouvant donner lieu à échange (1) ainsi que les autorités répressives habilitées à accéder à l'information (2).

1. *La nature des informations pouvant donner lieu à échange*

685. Si, en principe, seules les infractions qui sont punissables, dans l'État requérant, d'une peine privative de liberté d'au moins une année sont visées, la nature des informations concernées est définie assez largement. Il peut s'agir en effet de tout type d'informations ou de données susceptible d'être utilisées dans une enquête pénale ou dans une opération de renseignement en matière pénale afin de dépister ou de prévenir une infraction. Sont notamment concernées les informations conservées dans des dossiers ou des fichiers détenus par les services répressifs, mais aussi des informations détenues par des personnes privées, comme les opérateurs de télécommunications ou les sociétés de transport.

2. *Les services répressifs*

686. Les services répressifs sont, quant à eux, définis comme les services nationaux de police et de douane ainsi que « tout autre service autorisé à dépister et à prévenir les infractions ou les activités criminelles, à enquêter à leur propos, à exercer l'action publique et à prendre des mesures coercitives dans le cadre de ces activités ». Force est de constater que l'efficacité de leur action dépend de la mise en place d'un système cohérent d'échange d'informations.

B. Un système d'échange d'informations

687. Parallèlement à l'initiative suédoise, la Commission européenne a présenté un projet de décision sur l'échange d'information en matière de lutte contre le terrorisme[849], qui avait fait l'objet d'une communication en juillet 2005. Dans le même temps, la thématique de l'échange de données contenues dans les fichiers des États membres est abordée par l'initiative « Schengen + », dans le cadre d'une coopération parallèle regroupant cinq pays (Allemagne, Autriche, Belgique, Luxembourg, Pays-Bas).

688. Par ailleurs, le Système d'information général d'Europol (SIE), qui devrait permettre à l'avenir de recouper et d'analyser les informations en provenance des États membres, est en cours d'élaboration. En effet, en matière de lutte contre la criminalité, il ne suffit pas de systématiser les échanges d'information car il est indispensable d'analyser et de recouper les informations reçues des autres États membres. Or, c'est précisément l'objectif qui est attendu du Système d'information général d'Europol.

689. Le projet présenté par la Suède prévoit que les règles régissant la transmission d'informations ou de renseignements entre les services répressifs des États membres ne devraient pas être plus strictes que celle s'appliquant au niveau national. En cela, cette initiative constitue une première tentative de mise en œuvre des principes de disponibilité (1) et d'accès équivalent (2).

[849] V. *JOCE* L 253 du 29.09.2005.

1. *Le principe de disponibilité*

690. Le principe de disponibilité des renseignements est reconnu par le Conseil de sécurité des Nations. En effet, dans sa résolution 1735 (2006), le Conseil de sécurité « Charge […] le Comité (créé par la résolution 1267 (1999)) d'encourager les États à communiquer des signalements supplémentaires et d'autres renseignements sur les individus et entités inscrits sur la Liste, y compris des données à jour sur les avoirs gelés et les déplacements des individus, à mesures que ces renseignements deviennent disponibles »[850].

691. Le programme pluriannuel relatif à l'« espace de liberté, de sécurité et de justice » adopté par le Conseil européen des 4 et 5 novembre 2005, fait du développement des échanges d'informations au sein de l'Union européenne une priorité, en consacrant notamment le principe de « disponibilité » des informations. Selon ce principe, applicable depuis le 1er janvier 2008, tout agent d'un service répressif d'un État membre, qui a besoin de certaines informations dans l'exercice des ses fonctions, pourrait les obtenir d'un autre État membre, le service répressif de cet État les mettant à sa disposition. Dans la décision 2005/671/JAI du Conseil du 20 septembre 2005 *relative à l'échange d'informations et à la coopération concernant les infractions terroristes*[851], il est prévu que chaque État membre désigne un service spécialisé au sein de ses services de police ou d'autres services répressifs qui aura accès aux informations concernant les enquêtes pénales menées par les services répressifs dans le cadre d'infractions terroristes. De plus, chaque État désigne un ou plusieurs correspondants nationaux d'Eurojust en matière de terrorisme ou une autorité judiciaire appropriée ou encore une autorité compétente, qui aura accès aux informations concernant les procédures et les condamnations pénales pour infractions terroristes, dans des conditions équivalentes.

[850] V. par. 9, S/RES/1735 (2006).
[851] V. *JOCE* L 253, *op. cit.*

2. Le principe d'accès équivalent

692. La Commission européenne a également proposé, dans une communication de 16 juin 2004 intitulé « Vers un renforcement de l'accès à l'information par des autorités responsables pour le maintien de l'ordre public et pour le respect de la loi », la reconnaissance du principe « d'accès équivalent ». D'après ce principe, lié au précédent mais plus opérationnel, un agent d'un service répressif d'un État membre pourrait avoir accès aux données détenues dans un autre État membre dans les mêmes conditions qu'un agent de cet État. Les informations relatives notamment aux données personnelles du suspect, à l'activité objet de l'enquête, à la qualification de l'infraction poursuivie, susceptibles d'intéresser deux ou plusieurs États membres, doivent être transmises à Europol et à Eurojust.

II. La communication spontanée

693. Le principe d'une communication spontanée trouve ses fondements juridiques dans les instruments internationaux relatifs au terrorisme (A). Certains de ces textes précisent notamment les modalités de la communication spontanée (B).

A. Les fondements juridiques de la communication spontanée

694. Les dispositions relatives à l'entraide judiciaire contenues dans la résolution 1373 (2001)[852], les instruments universels de lutte contre le terrorisme et les autres textes pertinents, notamment les instruments juridiques du Conseil de l'Europe, donnent à un État partie une base juridique pour transmettre à un autre État partie des renseignements ou des éléments de preuve qu'il juge importants pour lutter contre les infractions de terrorisme, même dans le cas où l'autre pays n'a formulé aucune demande d'aide et qu'il ignore complètement l'existence desdits renseignements ou éléments de preuve.

695. La Convention de 1999 sur le financement du terrorisme invite les États à mettre en place de mécanismes de partage d'informations ou d'éléments de preuve nécessaires pour établir les responsabilités, que celles-ci soient pénales, civiles ou administratives[853]. Ce texte recommande d'utiliser les canaux de transmission les plus efficaces possibles. Un échange de renseignements est notamment prévu lorsqu'un État a de bonnes raisons de croire qu'une infraction va être commise ; il doit alors en avertir les États visés et leur fournir les renseignements utiles. Le principe d'une communication spontanée découle donc de ce texte. Mieux, la Convention de Montréal sur la sécurité de l'avion civile de 1971 précise même que tout État « qui a lieu de croire qu'une infraction sera commise » fournit tous les renseignements utiles en sa possession[854]. Depuis cette Convention, tous les instruments font aux parties l'obligation d'adopter des mesures pour prévenir la commission d'infractions contre d'autres États Parties.

[852] L'idée sous-jacente contenue au paragraphe 3 est que les États établissent un mécanisme sérieux de coopération policière. V. notamment *Guide pour l'incorporation législative et la mise en œuvre des instruments universels contre le terrorisme*, *op. cit.* n° 472, p.
[853] V. notamment art. 15 de la Convention de 1999 sur la répression du financement du terrorisme.
[854] V. art 12 de la *Convention de 1971 pour la répression d'actes illicites dirigés contre la sécurité de l'aviation civile.*

696. Des instruments européens relatifs au domaine criminel prévoient même le principe d'une communication spontanée de renseignements. L'article 22 de la Convention du conseil de l'Europe relative à la prévention du terrorisme porte sur l'« Information spontanée ». Cet article s'inspire d'une disposition analogue du *Deuxième Protocole additionnel à la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale*[855] qui, elle-même, est fondée sur d'autres traités internationaux, comme la Convention relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime[856], en ce qui concerne le paragraphe 1, et la Convention relative à l'entraide judiciaire en matière pénale entre les États membres de l'Union européenne[857], pour ce qui est des paragraphes 2 et 3. Ces textes prévoient les modalités de la transmission spontanée.

B. Les modalités de la communication spontanée de renseignements

697. La transmission spontanée de renseignements s'étend à l'entraide en général, suivant la tendance dans d'autres domaines de la criminalité, comme le blanchiment d'argent, le crime organisé, la cybercriminalité et la corruption. L'article 22 de la Convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme (et donc tous les textes mentionnés dont il s'inspire) reconnaît ainsi la possibilité pour les Parties, sans demande préalable, de se communiquer des informations sur des enquêtes ou des procédures susceptibles de concourir à la réalisation de leur objectif commun de lutte contre la criminalité. Il sied de noter que cette disposition crée une possibilité, non une obligation à la charge des Parties. De plus, il y est expressément indiqué que l'échange d'informations doit s'effectuer conformément au droit national.

[855] V. *Deuxième Protocole additionnel à la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale*, article 11, Bureau des Traités sur http://conventions.coi.int, STCE n° 182.
[856] *Ibidem*, STCE n° 141.
[857] V. art 6 de cette convention.

698. Les autorités compétentes de la Partie « d'envoi » sont les autorités qui ont la charge de l'affaire dans le contexte de laquelle l'information est apparue ; les autorités compétentes de la Partie « destinataire » sont les autorités susceptibles d'utiliser cette information ou qui ont le pouvoir de le faire. Conformément au paragraphe 2, l'utilisation de l'information fournie en application de cet article peut être soumise à certaines conditions, et le paragraphe 3 dispose qu'en pareil cas la Partie destinataire est tenue de respecter ces conditions.

699. En fait, la Partie destinataire n'est liée par la Partie d'envoi que dans la mesure où elle accepte l'information spontanée. En acceptant l'information, elle accepte également d'être tenue de respecter les conditions dont est assortie la transmission de l'information. De fait, l'article 22 devient contraignant pour la Partie qui accepte l'information, en ce sens que cette Partie devient de ce fait liée. L'utilisation des informations transmises peut par exemple être soumise à la condition que celles-ci ne servent pas ou ne soit pas retransmises par les autorités de la Partie destinatrice pour une enquête ou une procédure autre que celle précisée par la Partie qui communique les informations.

700. Comme il peut être difficile pour certaines Parties de ne pas accepter les informations une fois qu'elles ont été transmises, par exemple lorsque le droit national impose aux autorités qui ont accès à ces informations une obligation d'intervenir, le paragraphe 4 permet aux Parties de déclarer que ces informations ne peuvent être transmises sans leur accord préalable. Si la Partie qui envoie les informations assortit leur utilisation de conditions, et si la Partie destinataire accepte ces conditions, elle doit les respecter. De telles précautions d'usage sont importantes compte tenu des conséquences en termes de droits et libertés mais aussi, comme précédemment évoqué, en termes de souveraineté et de protection de sources, en cas de divulgation ou d'un autre usage du contenu des renseignements échangés.

§2- Le contenu des renseignements échangés

701. Dans sa résolution 1373 (2001), le Conseil de sécurité demande aux États d'intensifier et d'accélérer les échanges d'informations opérationnelles, concernant en particulier les actions ou les mouvements de terroristes, les documents de voyage contrefaits ou falsifiés, le trafic d'armes, d'explosifs et de matières sensibles ou encore l'utilisation des technologies des communications et la menace que constituent les armes de destruction massive en possession des groupes terroristes. Par ailleurs, il demande aux États de coopérer sur les plans administratif et judiciaire[858].

702. Force est de constater que pour une bonne partie de leurs activités, les terroristes continuent de recourir aux déplacements, en utilisant les moyens de transport habituels pour se rendre dans un pays afin d'y promouvoir leur message, recruter de nouveaux membres, former à l'utilisation des explosifs et transférer des fonds. Les échanges de renseignements doivent tendre à corriger davantage les failles que présentent les mouvements de terroristes (I), et l'accès par ceux-ci de certaines substances dangereuses susceptibles d'aider à la perpétration d'actes de terrorisme (II).

I. Les informations relatives aux mouvements de terroristes

703. Dans le souci de limiter les mouvements de terroristes, les États échangent des informations quant au vol d'identité et à la falsification de documents de voyage (A), ainsi que sur les personnes et entités devant faire l'objet d'inscription sur les listes (B).

[858] V. par. 3 de la résolution 1373 (2001).

A. L'Échange d'informations sur le vol d'identité et la falsification de documents de voyage

704. Plusieurs pays ont relevé l'existence de liens entre les activités terroristes et différentes activités criminelles comme la corruption, le blanchiment d'argent et la contrefaçon de documents de voyage et d'identité ou d'autres documents officiels. En effet, les passeports délivrés et vierges volés, égarés ou détournés sont utilisés pour échapper à la loi et commettre des actes illicites de nature à mettre en péril la sécurité internationale. En vue de faire face à cette préoccupation, les États membres de l'Union européenne ont adopté une position commune visant à prévenir et combattre la criminalité grave et organisée, y compris le terrorisme, à travers la coopération entre les services répressifs des États membres ainsi que ces services et leurs homologues des pays tiers par l'échange des données relatives aux passeports avec Interpol[859].

705. L'un des objectifs de l'UE étant d'offrir aux citoyens un niveau élevé de protection, il est nécessaire de renforcer la coopération entre les services répressifs de l'Union. Les passeports délivrés et vierges volés, égarés ou détournés sont utilisés pour échapper à la loi et commettre des actes illicites pour mettre en péril la sécurité de l'UE. En vue de lutter contre la criminalité organisée et internationale et le terrorisme, cette position commune répond à l'exigence de mettre en place un système intégré d'échange d'information sur les passeports volés ou égarés[860], en s'appuyant sur le système d'information Schengen (1) et la Base de données STD d'Interpol (2).

[859] V. Position commune 2005/69/JAI du Conseil, *JOCE* L 27 du 29.01.2005.

[860] Les données relatives aux passeports sont celles qui concernent des passeports délivrés et vierges volés, égarés ou détournés et qui ont été créées en vue d'être intégrées dans un système d'information spécifique.

1. *Le Système d'information Schengen*

706. Le Système d'information Schengen (le « SIS ») est une base de données informatique qui relie entre eux les États participants aux accords de Schengen (c'est-à-dire tous les États membres, à l'origine de l'Union, à l'exception du Royaume-Uni et de l'Irlande, et deux États associés : l'Islande et la Norvège). Il est opérationnel depuis 1995. Il permet aux autorités compétentes (police, gendarmerie, douane, autorité judiciaire) de disposer en temps réel des informations introduites dans le système par l'un des États membres grâce à une procédure d'interrogation automatisée. Ces informations peuvent concerner des individus (comme les personnes disparues ou recherchées et les étrangers signalés aux fins de non admission sur le territoire) ou des objets (véhicules volés, armes dérobées, faux billets, documents détournés ou égarés).

707. Près de quinze millions de données sont actuellement enregistrés dans le SIS (dont 90 % concernent des objets et 10 % des personnes). Elles sont soumises à des règles sévères de protection des données, avec notamment une autorité commune de contrôle, qui est un organisme indépendant composé de représentants des autorités nationales chargées de la protection des données personnelles (comme le CNIL pour la France).

708. Dans le contexte de la lutte antiterroriste, l'amélioration des capacités opérationnelles du SIS apparaît nécessaire afin de permettre une collaboration efficace avec d'autres instances, à savoir Europol et Eurojust. Ceux-ci sont désormais autorisés, par le biais de deux instruments juridiques, un règlement de 2004 et une décision de 2005[861], à avoir accès à un nombre limité de catégories de données SIS. Ces deux instruments juridiques dotent le SIS de « Nouvelles Fonctions » (a) qui ne préjugent en rien du Système d'Information Schengen de deuxième génération (SIS II) (b).

[861] V. règlement (CE) n° 871/2004 du Conseil, du 29 avril 2004, *concernant l'attribution de certaines fonctions nouvelles au Système d'information Schengen, y compris dans le cadre de la lutte contre le terrorisme*, *JOCE* L 162 du 31.04.2004 ; et décision 2005/211/JAI du Conseil, du 24 février 2005, *concernant l'attribution de certaines fonctions nouvelles au Système d'information Schengen, y compris dans le cadre de la lutte contre le terrorisme*, *JOCE* L 68 du 15.03.2005.

a) Les nouvelles fonctions du Système d'information Schengen

709. Afin de lutter efficacement contre les actes de terrorisme, deux actes du Conseil, le règlement (CE) n° 871/2004, du 28 avril 2004 et la décision 2005/211/JAI, du 24 février 2005 visent à attribuer certaines fonctions nouvelles au Système d'information Schengen (SIS) tout en modifiant certaines dispositions de la Convention d'application Schengen de 1990.

710. Lors du Conseil européen de Laeken, les États membres s'étaient engagés à renforcer la coopération entre les services spécialisés dans la lutte contre le terrorisme ainsi qu'à trouver une définition commune des incriminations terroristes[862]. En juin 2002, le Conseil a approuvé une décision-cadre visant à rapprocher les législations des États membres en établissant des règles minimales relatives aux infractions pénales et aux sanctions en ce qui concerne les infractions terroristes[863]. De plus, comme déjà évoqué, cette réforme du SIS apparaît nécessaire afin de permettre une collaboration efficace avec Europol et Eurojust. Ces règlements et décision, approuvés sur initiative espagnole, visent à améliorer l'exploitation du SIS I, avec l'introduction de nouvelles fonctions, en tant qu'instrument utile à la lutte contre l'immigration clandestine, la criminalité et le terrorisme.

711. Outre l'accès d'Europol et des membres nationaux d'Eurojust aux données introduites dans le système d'information Schengen, les principales modifications apportées au SIS par le règlement et la décision concernent l'allongement de la liste de catégories d'objet recherchés pouvant faire l'objet d'un signalement : les embarcations, les aéronefs, les conteneurs, les titres de séjours, les certificats d'immatriculation (cette catégorie était introduite par le règlement 1160/2005) ainsi que les moyens de paiement ont été ajoutés. La mise en œuvre des présents actes ne préjuge en aucun cas la mise en place future du Système d'information Schengen de deuxième génération (SIS II), qui se révèle nécessaire dans le contexte de l'élargissement[864], lequel prévoit, en outre, des innovations en matière de technologie de l'information.

[862] V. point 17 des conclusions du Conseil européen de Laeken des 14-15 décembre 2001.
[863] V. décision-cadre 2002/475/JAI du Conseil du 13 juin 2002 *relative à la lutte contre le terrorisme*, *JOCE* L 164 du 22.06.2002.
[864] V. sur cette question, notamment J. Sedivry, P. Dunay, J. Saryusz-Wolski et A. Missiroli : *Cahiers de Chaillot* n° 53 - Elargissement et défense européenne après le 11 septembre ; Institut d'Etudes de sécurité de l'Union de l'Europe occidentale, 2002.

b) Le Système d'information Schengen de deuxième génération

712. Sous sa forme actuelle, le SIS ne dispose pas de capacités suffisantes pour assurer les services nécessaires à plus de dix-huit États membres. Cela d'autant plus qu'il est prévu que le SIS assure de nouvelles fonctions, comme la diffusion de mandats d'arrêt européens par exemple. C'est la raison pour laquelle il a été décidé de remplacer l'actuel par un système de deuxième génération permettant de faire face à l'augmentation du nombre d'États résultant de l'élargissement.

713. Une décision-cadre du Conseil en date du 12 juin 2007 sur l'établissement, le fonctionnement et l'utilisation du Système d'information Schengen de deuxième génération (SIS II)[865] inspirée du règlement (CE) n° 1987/2006 du Parlement européen et du Conseil du 20 décembre 2006 sur l'établissement, le fonctionnement et l'utilisation du Système d'information Schengen de deuxième génération[866], prévoit ainsi que le SIS II se compose d'un système central comprenant une fonction de support technique contenant la base de données du SIS II, ainsi qu'une interface nationale uniforme, d'un système national dans chaque État membre et d'une infrastructure de communication entre le système central et les systèmes nationaux.

714. Outre les ressortissants de pays tiers faisant l'objet d'une interdiction d'entrée ou de séjour visés dans le règlement[867], la décision indique que les signalements ont trait à la répression d'infractions pénales graves et à la prévention de menaces pour la sécurité publique pour les personnes. Ces signalements portent aussi sur les personnes recherchées aux fins de remise ou d'extradition, disparues, et citées à comparaître dans le cadre d'une procédure judiciaire. Outre le SIS, l'Union européenne s'appuie également, dans le cadre de la lutte contre la criminalité organisée et le terrorisme, sur la base de données STD d'Interpol.

[865] V. décision 2007/533/JAI, *JOCE* L 201 du 7.8.2007.
[866] V. *JOCE* L 381 du 28.12.2006.
[867] V. point 10 du préambule, *op. cit*., p. 5.

2. *La base de données STD d'Interpol*

715. Interpol est l'organisation internationale de police criminelle dont font partie tous les États membres de l'UE. Cette organisation reçoit, stocke et diffuse des données afin d'aider les services répressifs compétents à prévenir et à combattre la criminalité internationale. Sa base de données sur les documents de voyage volés permet aux membres d'Interpol de partager des données sur les passeports volés et égarés.

716. Une position commune oblige les services répressifs des États membres à échanger certaines données non nominatives relatives aux passeports volés ou égarés avec les autres États membres d'Interpol via la banque de données concernant les documents de voyage volés[868]. Interpol assure un niveau de protection adéquat des données à caractère personnel ainsi que le respect des libertés et des droits fondamentaux relatifs au traitement automatique des ces données. Chaque État membre peut convenir avec Interpol des modalités d'échange de l'ensemble des données relatives aux passeports. Ces données figurent dans la base de données nationale appropriée ou dans le SIS si l'État membre y participe[869].

717. La Commission avait été chargée de présenter, en décembre 2005, un rapport au Conseil sur l'application de la position commune[870]. Celui-ci évalue dans quelle mesure les États membres se conforment à la position commune, et prend les mesures qui s'imposent. Dans son rapport, la Commission relève que dix-huit États membres sur vingt cinq interpellés participent à la base de données STD d'Interpol et y introduisent les informations concernant les documents de voyage perdus ou volés.

[868] V. position commune 2005/69/JAI du conseil du 25 janvier 2005 relative à l'échange de certaines données avec Interpol, *JOCE* L 27 du 29.01.2005.
[869] La base de données nationale appropriée désigne la ou les bases de données des autorités policières ou judiciaires d'un État membre contenant des données.
[870] V. rapport de la Commission sur l'application de la position commune 2005/69/JAI du Conseil, Com(2006) 167.

718. Cependant, les chiffres rapportés par Interpol indiquent que même si l'UE est le plus important fournisseur d'informations à la base de données sur les documents de voyage, elle n'effectue qu'une faible partie des recherches. En conséquence, le rapport incite les États membres à avoir une approche plus proactive, encourageant l'utilisation de la base de données Interpol par les agents des services répressifs. Il convient de rappeler que ces documents de voyage égarés ou volés peuvent servir à des individus reconnus comme personnes ou entités inscrites sur une liste de terroristes recherchés.

B. Les informations relatives aux personnes et entités à inscrire sur une liste

719. Les États transmettent des informations aux plus hautes instances onusiennes, voire à des instances régionales. Il s'agit de mesures tendant à mettre en œuvre la résolution 1373 (2001) du Conseil de sécurité. Ces mesures concernent les personnes, groupes et entités impliqués dans des actes de terrorisme. Ceux-ci sont définis dans la position commune du Conseil, en date du 27 décembre 2001 *relative à l'application de mesures spécifiques en vue de lutter contre le terrorisme*[871]. Il s'agit « des personnes qui commettent, ou tentent de commettre, des actes de terrorisme, les facilitent ou y participent ; des groupes et des entités appartenant à ces personnes ou contrôlés directement ou indirectement par elles, et des personnes, groupes et entités agissant au nom, ou sur instruction, de ces personnes, groupes et entités, y compris les fonds provenant de biens qui, soit appartiennent à ces personnes et aux personnes, groupes et entités qui leur sont associés, soit sont contrôlés directement ou indirectement par elles »[872]. Deux séries d'interrogations apparaissent, à la lecture de cette définition : il s'agit d'abord de déterminer quelle est l'autorité compétente pour déclarer tel groupe comme étant une organisation terroriste et, par là, décider de son inscription sur la liste (1) et ensuite, d'établir les informations sur la base desquelles une telle mesure est prise (2).

[871] V. *JOCE* L 344 du 28.12.2001, p. 93.
[872] V. art. 1er al. 2.

1. *L'autorité compétente en matière d'inscription de personnes terroristes sur les listes*

720. Au sens de la position commune du 27 décembre 2001, « on entend par "autorité compétente", une autorité judiciaire, ou, si les autorités judiciaires n'ont aucune compétence dans le domaine couvert par le présent paragraphe, une autorité compétente équivalente dans ce domaine »[873]. En réalité dans nombre d'États, l'autorité en charge de déclarer une organisation entité terroriste est une juridiction, mais non de manière exclusive. Ainsi, la Fédération de Russie, l'Ouzbékistan et le Turkménistan ont décidé que cette responsabilité relèverait des tribunaux. En Russie, une organisation est considérée comme terroriste et est dissoute sur la base d'une décision judiciaire[874].

721. En Inde, la loi de 1967 relative à la prévention des actes illicites, telle que modifiée en 2004, prévoit que ce pouvoir appartient au gouvernement central. Une commission de recours présidée par un ancien juge ou un juge en exercice de la *High Court* exerce un pouvoir d'appréciation exclusif[875]. Une fois qu'un groupe a été interdit en tant qu'organisation terroriste conformément à l'une ou l'autre de ces procédures, le fait d'être associé ou d'affirmer d'être associé à cette organisation, de faire appel pour mobiliser un appui ou un financement en sa faveur ou d'organiser une réunion pour promouvoir ses activités devient une infraction. Il reste que pour déclarer qu'une organisation revêt des caractéristiques d'une entité terroriste, l'autorité compétente doit disposer d'informations les plus pertinentes.

[873] V. art. 1er, par. 4, al. 2, de la position commune, *op. cit.*
[874] V. art. 25 de la loi n° 130-FZ de la Fédération de Russie relative à la lutte contre le terrorisme, telle que modifiée en 2002.
[875] V. ONUDC, *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*, publications des Nations Unies, V.06-52891, juillet 2006, n° 55, p. 28.

2. Les informations sur la base desquelles une organisation est déclarée terroriste

722. La liste de personnes, groupes ou entités terroristes est établie sur la base d'informations précises ou d'éléments de dossier qui montrent qu'une décision a été prise par une autorité compétente à l'égard des personnes, groupes et entités visés, qu'il s'agisse de l'ouverture d'enquêtes ou de poursuites pour un acte de terrorisme, ou la tentative de commettre, ou la participation à, ou la facilitation d'un tel acte, fondées sur des preuves ou des indices sérieux et crédibles, ou qu'il s'agisse d'une condamnation pour de tels faits. Les personnes, groupes et entités identifiés par le Conseil de sécurité des Nations Unies comme liées au terrorisme et à l'encontre desquels il a ordonné des sanctions peuvent être incluses dans la liste. Force est de constater que la déclaration d'appartenance à une organisation terroriste a lieu à l'occasion de l'instruction préparatoire, mais aussi à l'occasion d'un flagrant délit (ainsi lorsqu'une personne est aperçue à proximité de certains lieux interdits au public). En effet, les conditions « d'indices graves et concordants » ne peuvent être révélées qu'au moment d'un interrogatoire par la juridiction d'instruction[876].

723. Le Conseil de l'UE a fait en sorte que les noms des personnes physiques ou morales, des groupes ou entités énumérés à l'annexe de la position de décembre 2001 soient accompagnés de suffisamment de précisions pour permettre l'identification précise d'individus, de personnes morales, d'entités ou d'organismes, ce qui facilitera la disculpation de ceux qui portent des noms identiques ou similaires[877].

[876] Il s'agit en effet de conditions commandant une mise en examen, conformément à l'art. 80-1 Cpp.
[877] V. résolution 1735 (2006), *Menaces à la paix et à la sécurité internationale*, annexe I, sur les conditions d'inscription aux listes.

724. Les noms des personnes et entités reprises sur la liste en annexe feront l'objet d'un réexamen à intervalles réguliers, au moins une fois par semestre, afin de s'assurer que leur maintien sur la liste reste justifié. L'intérêt de ces listes est de permettre de contrecarrer les mouvements de terroristes, d'en faire des personnes en permanence recherchées afin qu'ils ne disposent pas du temps suffisant pour entrer en possession de certaines substances dangereuses, qui pourraient leur permettre de perpétrer des attentats terroristes. C'est pourquoi le contenu du renseignement antiterroriste doit s'étendre à ces substances.

II. Les informations relatives aux substances dangereuses

725. Les informations échangées tendent essentiellement à améliorer la sécurité des matières nucléaires et explosives (A) et à lutter contre le bioterrorisme (B).

A. L'amélioration de la sécurité des matières nucléaires et explosives

726. L'amélioration de la sécurité des matières nucléaires et explosives répond au souci de priver les organisations et groupes terroristes des instruments de perpétration des attentats. Il s'agit là donc d'une nécessité primordiale pour les États du monde. Trois conventions traitent des substances dangereuses par leur nature même, à savoir les conventions de 1980, 1991 et 1997 concernant respectivement les matières nucléaires, les explosifs plastiques et les bombes et autres engins meurtriers.

727. Dans cette optique, la Commission de l'Union européenne a établi, dans une communication, un plan d'action afin d'améliorer la sécurité des explosifs et, par ce biais, éviter que les engins explosifs soient utilisés contre les citoyens[878]. L'enjeu majeur de ce plan est qu'il implique aussi bien les États membres, les institutions communautaires que le secteur privé. La communication liste dans son annexe une série d'actions précises à entreprendre (1) qu'il est nécessaire d'accompagner de mesures horizontales (2).

1. Des actions précises

728. Ces actions précises visent :

- les précurseurs explosifs : assurer la prévention tout au long de la chaîne d'approvisionnement (stockage, transport et traçabilité) par des contrôles sur certains produits chimiques susceptibles d'être transformés en un composant explosif. De même, le personnel impliqué dans la fabrication, le stockage et la vente devra être sensibilisé à l'identification des opérations suspectes. Une autre mesure préventive implique l'harmonisation des sanctions pénales pour la diffusion des informations relatives à la fabrication de bombes sur l'internet ;
- la détection : une approche globale de la détection s'impose pour les cas où les mesures de prévention ont échoué, notamment en ce qui concerne l'élaboration de normes de détection minimales ou l'utilisation appropriée des technologies de détection dans des endroits spécifiques ;
- la réaction : en cas d'échec de la prévention et de la réaction en temps utile, l'effort de réaction revient clairement aux États membres. L'Union contribue avec tout le soutien nécessaire. De plus, un réseau européen d'élimination d'engins explosifs devrait être créé afin d'améliorer l'échange d'informations et la confiance mutuelle, contribuant à diffuser les meilleures pratiques, organiser des sessions de formation communes et tenir au courant toutes les parties intéressées.

[878] V. *Communication de la le Commission du 6 novembre 2007 au Parlement européen et au Conseil relative à l'amélioration de la sécurité des explosifs*, Com(2007) 651 final.

729. Parce qu'elle considère que la sécurité de l'Union européenne et de ses citoyens dépend de l'efficacité de la coopération et de la coordination entre les États membres, les institutions européennes et l'ensemble des autres acteurs concernés, la Commission européenne estime nécessaire d'accompagner les actions précitées de mesures horizontales.

2. Des mesures horizontales

730. Les mesures horizontales sont celles qui mettent l'accent sur :

- l'amélioration de l'échange d'informations en temps opportun et des meilleures pratiques par le système d'alerte précoce ainsi qu'un système européen de données sur les attentats à la bombe, accessible 7 jours sur 7 à la police, aux douanes, aux gardes-frontières et aux services de sécurité et armées/forces armées nationales ;
- l'intensification de la recherche liée aux explosifs afin de répondre aux menaces pour la sécurité : la Commission considère que les investissements dans la recherche sont primordiaux, et identifie plusieurs domaines de recherche tels que la détection des engins explosifs improvisés dans les aéroports, susceptibles d'être ajoutés aux précurseurs explosifs.

731. Toutes ces mesures ne sont pas restées lettre morte, puisque, en décembre 2007, le Conseil a adopté des orientations stratégiques et prioritaires sur l'amélioration de la sécurité des explosifs[879]. Réunis, en avril 2008, les ministres de la justice des États membres ont adopté un plan d'action[880] de l'Union européenne, qui s'inspire en grande partie de la communication de 2007. Ce n'est pas la première fois que la Commission agit par voie de communication contre une substance dangereuse. Ce fut ainsi le cas en matière de lutte contre le bioterrorisme.

[879] V. Conseil de l'Union européenne du 23 novembre 2007, 15618/07, CAT 135, ENFOPOL 199.
[880] V. Conseil de l'Union européenne du 4 avril 2008, 8109/08, ENFOPOL 69.

B. La lutte contre le bioterrorisme

732. Les conséquences catastrophiques des disséminations délibérées d'agents biologiques et chimiques exigent une détection précoce des agents concernés et une reconnaissance des cas chez les personnes touchées. Les autorités et organismes sanitaires ont un rôle capital à jouer en ce sens. Au sein d'un espace aussi ouvert que l'est l'Union européenne, il est fondamental que des dispositifs appropriés soient mis en place afin de garantir une notification et un échange d'informations rapides en cas de menace ou d'attaque. L'importance d'une action commune au sein de l'UE a entraîné la création, en octobre 2001, d'un comité de sécurité sanitaire composé de représentants des ministres de la santé, et destiné à favoriser la coopération dans la lutte contre le bioterrorisme. Le comité a convenu de la mise en place d'un programme sur la coopération, la préparation et la réaction aux attaques par des agents biologiques et chimiques, désigné sous le nom de code « BICHAT ». Ce programme s'articule autour de quatre objectifs :

- instaurer un mécanisme d'alerte et d'échange d'informations. Ce mécanisme se compose d'un comité de sécurité sanitaire et d'un système d'alerte rapide. Le comité de sécurité sanitaire est chargé des informations sur les menaces liées à la santé, sur les plans de préparation et de réaction, ainsi que sur les stratégies de gestion de crises. S'agissant du système d'alerte rapide (désigné sous le nom de code de « RAS-BICHAT »), celui-ci fonctionne depuis juin 2002 pour les notifications d'incidents comportant la dissémination délibérée d'agents biologiques et chimiques dans l'intention de nuire ;
- créer des capacités de détection et d'identification des agents biologiques et chimiques susceptibles d'être utilisés dans des attaques. La détection des disséminations délibérées d'agents biologiques repose en premier lieu sur les systèmes de surveillance dont disposent les États membres pour contrôler l'apparition de maladies infectieuses. Il est essentiel que les États membres poursuivent leurs efforts dans la mise au point de nouveaux diagnostics pour la détection rapide. La coordination de ces systèmes de surveillance au niveau communautaire est réalisée dans le cadre d'une décision de septembre 1998 concernant *la surveillance et le contrôle des maladies*

transmissibles[881], qui a lui-même fait l'objet de plusieurs modifications. Un classement des agents biologiques susceptibles dans le bioterrorisme a déjà été établi par ordre de priorité, sur la base de différents critères ;

- créer une base de données relative aux stocks de médicaments et aux services de santé, ainsi qu'un système de secours permettant de disposer de médicaments et de personnel de soin spécialisé en cas d'attaques ;
- définir des règles et diffuser des conseils sur les moyens sanitaires de faire face à des attaques et de coordonner la réponse communautaire ainsi que les relations avec les pays tiers et les organisations internationales. Les consultations aux niveaux communautaire et international ont montré que le processus visant à adapter les plans d'urgence nationaux à la nouvelle menace d'une dissémination dissimulée d'agents chimiques et biologiques n'était pas encore terminé dans tous les États membres. Par ailleurs, il est urgent d'intensifier les travaux relatifs à la planification d'urgence et de favoriser la modélisation afin de permettre un renforcement des plans d'urgence en cas de menaces ou d'attaques.

733. Le mandat de ce comité de sécurité sanitaire a été prolongé en février 2007 par le Conseil pour une durée de trois années.

[881] V. décision n° 2119/98/CE du Parlement européen et du Conseil du 24 septembre 1998 instaurant un réseau de surveillance épidémiologique et de contrôle des maladies transmissibles dans la communauté, *JOCE* L 268 du 3.10.1998, p. 0001-0007

Section 2- Les acteurs intervenant dans le processus de collecte d'informations

734. Les acteurs de la coopération horizontale sont, bien entendu, les États au premier chef, par le truchement de leurs autorités de justice pénale et de sécurité. Néanmoins, l'efficacité de leur action repose en grande partie sur le travail de collecte effectué par certains organes. Il ne s'agit nullement d'un rôle d'assistance, ou d'expertise sous forme de développement des capacités nationales, comme exposé dans la coopération verticale, mais plutôt d'un rôle d'intermédiaire, de circulation/transmission de l'information. D'autant que les principaux fournisseurs de cette information restent les autorités étatiques.

735. Ces acteurs qui interviennent dans le processus de transmission de l'information se retrouvent au plus haut niveau international. Au niveau continental, les institutions européennes ont atteint un niveau structurel très élaboré. C'est pourquoi, il n'y a pas lieu ici de s'arrêter sur le fonctionnement des échanges entre les États membres de l'Union africaine et le *Centre africain d'études et de recherche sur le terrorisme (CAERT)*, qui de tout évidence bénéficie de l'expertise et de l'expérience de l'Union européenne[882], dans le cadre d'un partenariat de renforcement des capacités opérationnelles.

[882] Un séjour passé au sein de cet organe de l'Union africaine m'a permis de constater l'échange d'expériences et de bonnes pratiques entre l'Union européenne et le CAERT en matière de prévention et de lutte contre le terrorisme, grâce l'organisation conjointe de cycles de formation sur des questions telles que la lutte contre les extrémismes et la radicalisation violente, ou la protection des infrastructures critiques et sites sensibles. Par ailleurs, ces échanges s'inscrivent dans le cadre de la stratégie de l'union européenne pour l'Afrique, v. notamment action commune 2007/501/PESC du Conseil du 16 juillet 2007 *relative à la coopération avec le Centre africain d'études et de recherche sur le terrorisme, dans le cadre de la stratégie de l'Union européenne de lutte contre le terrorisme*, *JOUE* L 185 du 17.7.2007.

736. De même, les États sont encouragés à établir une autorité centrale permettant de recevoir les demandes d'entraide judiciaire. De plus, il peut être intéressant de nommer des magistrats de liaison pouvant servir d'intermédiaires actifs entre les autorités judiciaires et centrales pour la résolution des difficultés et l'accélération des procédures. Ce peut être des magistrats dont la connaissance des systèmes institutionnels et des règles juridiques des divers pays d'accueil mais aussi la connaissance de langues étrangères ainsi que leur proximité avec les autorités permet, entre autres, d'aider utilement à accroître la rapidité des échanges et l'exécution des commissions rogatoires internationales.

737. Il reste que c'est au plus haut niveau international qu'il conviendra de trouver ces organes qui interviennent dans la mise à disposition des informations échangés par les États, avec un acteur incontournable dans cet exercice : l'Organisation internationale de police criminelles (OIPC-Interpol) (§1). Compte tenu de leur excellente organisation, les organes de l'Union européenne fourniront un cadre satisfaisant d'échange d'informations (§2).

§1- Un acteur incontournable de l'échange d'information : Interpol

738. Interpol a désigné la lutte contre le terrorisme comme un domaine d'action prioritaire et a engagé d'importants moyens pour soutenir les pays membres dans les efforts qu'ils déploient pour lutter contre ce fléau. Le programme antiterroriste d'Interpol a pour objectifs :

- d'accroître l'échange d'informations sur les groupes terroristes, leurs membres et leurs activités afin d'aider les pays à identifier les terroristes et à démanteler les réseaux ;
- de prêter assistance aux pays membres en cas d'actes terroristes ou dans les enquêtes, par la prestation de services en matière d'analyse, d'enquête et de base de données[883] ;
- d'aider au renforcement des capacités de détection précoce et antiterroristes des pays membres par la mise à disposition de matériel pédagogique et d'analyse.

[883] Ainsi de *la base de données STD* sur les documents de voyage volés ou contrefaits, v. section précédente (par. 2 *in fine*).

739. Il est vrai que la lutte antiterroriste n'est pas son activité primitive. Interpol est né dans le contexte de la « chasse » aux stupéfiants. Dès lors, il sied de s'interroger sur les fondements juridiques de son action antiterroriste (I), avant de voir les manifestations de son action (II).

I. Les fondements juridiques de l'action antiterroriste d'Interpol

740. Nombre d'instruments internationaux font intervenir Interpol dans l'échange d'informations (A), notamment sur les questions d'entraide judiciaire en matière pénale, même si, il est vrai, cette organisation peut se prévaloir de ses propres structures pour trouver un fondement juridique à son intervention (B).

A. Les instruments internationaux faisant intervenir Interpol

741. Interpol intervient déjà dans le cadre de la transmission des procédures répressives, comme c'est le cas dans les conventions européennes d'entraide judiciaire en matière pénale, pour la transmission des commissions rogatoires internationales[884], ou en matière d'extradition[885]. Ces instruments complètent d'autres arrangements internationaux relatifs à l'échange d'informations comme les relations entre services de police ou encore les informations obtenues par le biais d'Interpol. L'échange d'informations par l'intermédiaire d'Interpol est d'ailleurs préconisé au paragraphe 4 de l'article 18 de la Convention de 1999 sur le financement du terrorisme.

[884] V. notamment l'art. 15 (5) de *la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale*, Traités européens, STE n° 30. Il faut noter que cet article est remplacé par l'art. 4 (7) du *Deuxième Protocole à la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale*, Traités européens, STCE n° 182.
[885] V. art. 16 (3) de la *Convention européenne d'extradition*, Traités européens, STE n° 24.

742. D'autres conventions font intervenir Interpol dans le processus de transmission d'informations. Il s'agit tout d'abord des conventions adoptées sous l'égide des Nations Unies. C'est ainsi de la Convention des Nations unies sur la criminalité transnationale organisée[886], adoptée par l'Assemblée générale en 2000, et qui est entrée en vigueur en 2003, dont l'article 18 (13) habilite Interpol à recevoir les demandes et communications d'entraide judiciaire. Parmi les Protocoles additionnels à cette convention, seul le Projet révisé de Protocole contre la fabrication et le trafic illicite des armes à feu, munitions et autres matériels connexes[887], fait une référence à Interpol[888].

743. À une échelle moins élevée, des références à Interpol peuvent être trouvées dans des conventions signées sous l'égide de l'Union européenne. C'est le cas de la convention d'application de l'Accord de Schengen du 14 juin 1985 entre les gouvernements des États de l'Union économique du Benelux, de la République fédérale d'Allemagne et de la République française relatif à la suppression graduelle des contrôles aux frontières communes[889], dont l'article 53 (2) prévoit « la faculté d'envoi et de renvoi des demandes […] par l'intermédiaire des bureaux centraux nationaux de l'Organisation internationale de police criminelle ». De plus, la *Convention portant création d'un Office européen de police (Convention Europol)*[890] envisage, en son article 42 (2), la possibilité qu'Europol puisse établir et maintenir des relations avec un certain nombre d'instances, dont Interpol. De même que dans le *Projet d'Acte du Conseil établissant la Convention relative à l'entraide judiciaire entre les États membres de l'Union européenne*, il est prévu que toute demande d'entraide peut, pour des raisons d'urgence, être présentée par l'intermédiaire de l'Organisation internationale de police criminelle.

[886] V. A/55/3823.
[887] V. notamment, résolution de l'Assemblée générale, A/RES/55/25, au paragraphe, *in fine*, de son article 18 relatif à l'entraide judiciaire.
[888] V. art. 1 (f) et 2 (f). Ces deux articles traitent du Système Interpol d'identification électronique des armes (dit système IWETS).
[889] *JOCE* du 22.9.2000, p. 19.
[890] *JOCE* C 316 du 27.11.1995, voir acte du Conseil du 26 juillet 1995, portant établissement de la Convention portant création d'un Office européen de police (convention Europol), sous la même référence.

744. D'autres conventions sous-régionales, multilatérales ou bilatérales mentionnent Interpol. Sans être exhaustif, il y lieu de citer, respectivement la *Convention interaméricaine contre la fabrication et le trafic illicite d'armes à feu, de munitions, d'explosifs et d'autres matériels connexes*, signée à Washington en 1997 entre les États membres de l'Organisation des États américains (OEA), qui reconnaît dans son Préambule qu'il est important de renforcer les mécanismes internationaux existants d'appui à la répression tels que le système IWETS (*Weapons and Explosives Tracing System*) de l'organisation internationale de police criminelle – Interpol pour prévenir, combattre et éliminer la fabrication et le trafic illicite d'armes à feu, de munitions, d'explosifs et autres matériels connexes. Par ailleurs, l'Accord de coopération en matière de police criminelle entre le Bénin, le Ghana et le Togo, à Lagos en 1984, offre une illustration de convention multilatérale mentionnant Interpol ; son article 3 (d) prévoit notamment que « les bureaux centraux nationaux – Interpol serviront d'organe de liaison entre les différents services de sécurité de Parties contractantes ». Enfin, comme exemples de conventions bilatérales mentionnant Interpol, deux conventions d'extradition de 1988 entre, d'une part, la France et le Canada et, d'autre part, la France et l'Australie prévoient respectivement dans leurs articles 13(1) et 9(1) (b) que les demandes d'arrestation provisoire puissent être transmises par le voie d'Interpol.

745. Interpol apparaît de plus en plus incontournable dans les échanges de renseignements entre États ; c'est sans doute cette importance sans cesse grandissant qui a conduit cette organisation à aménager des structures fondant sa propre intervention sur les matières de la criminalité transnationale organisée et, notamment, le terrorisme.

B. Les origines structurelles de l'action d'Interpol

746. De manière générale, des renseignements sont échangés sur des infractions et leurs auteurs dans le cadre d'Interpol. Pourtant, il ne s'agit nullement d'une organisation internationale *stricto sensu* puisqu'elle ne réunit pas les États mais des services de police désignés par des États[891]. Elle n'en a pas moins la personnalité juridique. En effet, selon l'article 2 de son Statut, l'OIPC a pour but « d'assurer et de développer l'assistance réciproque la plus large de toute les autorités de police criminelle dans le cadre des liens existant dans les différents pays et dans l'esprit de la Déclaration universelle des droits de l'homme, d'établir et de développer toutes les institutions capables de contribuer efficacement à la prévention et à la répression des infractions ». Elle a donc un rôle essentiel dans la recherche et la communication des renseignements reçus.

747. D'autant que, dans une résolution de 1984, l'Assemblée générale d'Interpol a décidé officiellement d'apporter sa coopération à la répression des actes de terrorisme[892], son mandat étant limité jusqu'alors aux infractions dites « de droit commun ». Cet organisme ne peut en aucune manière se substituer à une autorité nationale ou animer directement des enquêtes. Son rôle est consacré officiellement dans les conventions d'entraide judiciaire en matière pénale comme il vient d'être démontré, et particulièrement dans les conventions adoptées par le Conseil de l'Europe. De même, le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie prévoit que, dans le cadre de ses recherches, le Procureur peut demander l'assistance d'Interpol. Il est vrai que l'organisation possède un important fichier informatisé de renseignements.

[891] V. art. du Statut d'Interpol.
[892] V. AGN/53/rés./7.

II. Les manifestations de l'action d'Interpol

Il s'agit de voir concrètement comment s'opère l'activité de renseignement d'Interpol, de rechercher dans quelle mesure se déclinent ses actions. Celles-ci sont divisées en deux catégories : les activités principales en matière de contre-terrorisme (A) et les initiatives mondiales (B).

A. Les activités principales d'Interpol en matière de contre-terrorisme

748. Les activités principales d'Interpol consistent à recueillir, à stocker, à analyser et à échanger avec ses pays membres des informations sur des individus suspects, par l'intermédiaire de *I-24/7*, son système mondial de communication policière sécurisée. L'OIPC coordonne aussi la diffusion des messages d'alerte et de mise en garde au moyen d'outils bien spécifiques, comme son système de notices internationales de différentes couleurs correspondant à un code. Dans le cadre de sa coopération avec le Conseil de sécurité des Nations Unies, en 2005, Interpol a créé la Notice spéciale Interpol – Conseil de Sécurité des Nations Unies concernant des personnes associées à Al-Qaïda et aux Taliban qui figurent sur la liste du Comité 1267[893] du Conseil de sécurité de l'ONU et font l'objet de sanctions telles que le gel de leurs avoirs, une interdiction de voyager et un embargo sur les armes.

749. De plus, Interpol aide les pays membres en cas d'attentat terroriste. Après un attentat, les pays membres ont la possibilité de demander l'intervention d'une cellule de crise Interpol, qui fournit sur place et en coordination avec le Secrétaire général toute une série de prestations d'appui en matière d'enquête et d'analyse telles que :

- la publication de notices internationales concernant les terroristes en fuite ;
- l'interrogation du fichier informatisé des empreintes digitales ou des passeports présumés faux ;

[893] *Comité du Conseil de sécurité créé par la résolution 1267 (1999) concernant Al-Qaïda, les Taliban et les personnes et entités qui leur sont associées*, S/RES/1267 du 15.10.1999.

- la mise à disposition de compétences spécialisées en matière de blanchiment d'argent ;
- la coordination des opérations d'identification des victimes en recourant à un vaste réseau international de spécialistes et de laboratoires.

À côté de ces activités dites principales, Interpol est par ailleurs engagé dans des initiatives mondiales à travers plusieurs projets.

B. Les initiatives mondiales

750. Nombre de projets de travail et de dispositifs opérationnels ont été mis place conjointement avec les pays membres[894]. Ainsi du *Projet Geiger*, qui porte sur le recueil et l'analyse de données concernant le vol de matières radiologiques ; il vise à dégager des tendances et à déterminer les modes opératoires ainsi que les risques de vol par des terroristes des matières nécessaires[895] à la fabrication de « bombes sales » (bombes conventionnelles comportant des matières radioactives).

751. Le *Projet sur le Bioterrorisme*, financé par une importante subvention octroyée par la Fondation Alfred P. Sloan[896] a pour but de sensibiliser davantage à la menace bioterroriste, de lutter contre la prolifération des armes biologiques, de mettre en place des formations à l'intention des policiers et d'aider au renforcement de l'application des législations existantes, en complément des traités internationaux. Le gouvernement Canadien a quant à lui participé au financement de ce projet.

752. Le *Projet IWETS* (*Interpol Weapon Electronic Tracing System*) constitue pour les pays membres un outil de communication d'informations qui contribue à faciliter les enquêtes, tant criminelles que sur des affaires de terrorisme, liées aux armes à feu.

[894] Toutes ces initiatives sont détaillées dans le site Web d'Interpol, à l'adresse suivante : http://www.interpol.int/Public/Terrorism/default.asp.
[895] Ce travail se situe en complément du travail effectué par Commission de l'Union européenne sur la surveillance des précurseurs explosifs, v. *supra*, les mesures de l'UE sur la sécurité des explosifs, n° 725 et s.
[896] Institution philanthropique à but non lucratif, basée à New York et fondée en 1934 par Alfred Pritchard Sloan Jr, alors Président-Directeur Général de General Motors.

753. Les *notices orange* servent à alerter les fonctionnaires chargés de l'application de la loi et de la sécurité au sujet des menaces qu'il pourraient ne pas déceler en temps normal, provenant notamment de colis piégés et d'armes dissimulées, et à leur communiquer des informations sur des menaces biologiques, chimiques et radiologiques.

754. Le *Rapport sur les arrestations de terroristes* rassemble les informations communiquées par les pays membres en vue de l'établissement d'une liste annuelle d'individus arrêtés pour activités terroristes, avec des éléments d'identification.

755. Le *Groupe Fusion (FTF)* a été créé afin de mettre en œuvre une approche multidisciplinaire proactive visant à aider les pays membres dans leurs enquêtes liées au terrorisme, avec pour principales missions d'identifier les membres d'organisations se livrant à des activités terroristes au niveau international et de constituer une base de données interrogeable sur les terroristes recherchés ou présumés. Les activités du Groupe sont notamment les suivantes : organisation de réunions de travail ; élaboration de listes d'alerte et d'analyses ; constitution de galeries de photos de terroristes présumés ou recherchés ; et gestion d'un site Web sécurisé sur lequel sont publiés des informations et documents à but opérationnel auxquels peuvent accéder les officiers de contact qui, dans le monde entier, ont été chargés pour collaborer avec le Groupe Fusion et qui constituent les principaux interlocuteurs entre Interpol et les pays membres pour les questions de terrorisme. Le Groupe Fusion a également entrepris plusieurs projets à visée régionale. Ces projets ont pour but d'identifier les groupes terroristes et leurs membres en opérant dans une région donnée ; de solliciter, de recueillir et d'échanger des informations et des renseignements ; d'apporter un appui dans le domaine de l'analyse ; et de renforcer la capacité des pays membres à faire face à la menace du terrorisme. Six régions ont été choisies en raison de leur vulnérabilité à cet égard : Projet Pacific, en Asie du Sud-est ; Projet Kalkan, en Asie centrale ; Projet Amazon, en Amérique central et Amérique du Sud ; Projet Baobab, en Afrique ; Projet Middle East ; et Projet NEXUS, en Europe. Consciente de cette vulnérabilité, l'Union européenne a mis en place des organes chargés de jouer un rôle d'intermédiaire dans le processus d'échange d'informations.

§2- Les organes de l'Union européenne dans le processus d'échange d'informations

756. En Europe, la transmission des informations est assurée grâce à des autorités spécialisées en procédure de coopération judiciaire. Ces autorités jouent un rôle d'accélérateur de procédure, donnant ainsi plus de crédibilité au principe procédural de célérité judiciaire, la justice rapide. Mieux, certaines de ces autorités sont là pour pallier les différences, la multiplicité de systèmes juridiques et judiciaires des différents États membres de l'Union européenne. C'est dans ce souci que le Conseil a adopté, sur la base de l'article K.3 du Traité sur l'Union européenne, l'action commune 96/277/JAI, du 22 avril 1996, *concernant un cadre d'échange de magistrats de liaison visant à l'amélioration de la coopération judiciaire entre les États membres de l'Union européenne*[897]. Conscient des « différences existant entre les systèmes juridiques et judiciaires des États membres », le Conseil a adopté cet instrument « pour améliorer la rapidité et l'efficacité de la coopération judiciaire, et faciliter la compréhension réciproque des systèmes ». La coopération judiciaire représente, pour le conseil, le maillon central dans la lutte contre la criminalité transnationale organisée.

757. Cette double exigence de coopération judiciaire et de lutte contre la criminalité transnationale avait déjà déterminé le Conseil à adopter l'action commune 98/428/JAI du 29 juin 1998, sur la base de l'article K.3 du Traité sur l'Union européenne concernant la création d'un Réseau judiciaire européen. En effet, le Réseau judiciaire européen a pour but d'améliorer sur le plan juridique et pratique l'entraide judiciaire entre les États membres de l'Union européenne, notamment pour lutter contre les formes graves de la criminalité (criminalité organisée, corruption, trafic de drogue, terrorisme).

[897] JOCE L 105 du 27.04.1996.

758. C'est dans le même souci d'intensifier la coopération dans la lutte contre la criminalité que le Conseil a pris la décision 2002/187/JAI, du 28 février 2002, *instituant Eurojustafin de renforcer la lutte contre les formes graves de criminalité*[898]. Il s'agit d'un outilindispensable en matière d'enquêtes et de poursuites relatives à la criminalité grave, touchant au moins deux États membres. Son rôle est d'assurer la coordination entre autorités compétentes de différents États membres, mais aussi de faciliter la mise en œuvre de l'entraide judiciaire internationale et l'exécution des mandats d'arrêt. Eurojust peut accomplir ses tâches tant par l'intermédiaire d'un ou de plusieurs membres nationaux qu'en tant que collège. Cet organe a vocation à jouer un rôle capital en matière de lutte contre le terrorisme.

759. En matière policière, la volonté d'intensification de la coopération européenne s'est matérialisée dans l'acte du Conseil du 26 juillet 1995, portant établissement de la Convention portant création d'un Office européen de police (Convention Europol)[899]. Europol vise à améliorer la coopération policière entre les États membres pour lutter contre le terrorisme, le trafic illicite de drogues et les autres formes graves de la criminalité transnationale organisée.

760. Ces différents outils de coopération favorisent l'échange d'informations et de renseignements entre les autorités judiciaires et répressives des États membres. En 2007, la Commission a fait un bilan de la transposition de la décision instituant Eurojust[900]. La Commission souhaite donc, via des modifications de la décision, mettre en place des mesures permettant à Eurojust de développer son potentiel de coopération (I) et de s'affirmer comme un acteur essentiel de la lutte contre le terrorisme en Europe. Ce souci se retrouve dans l'évolution de l'Office européen de police dont la structure et le mandat sont en cours de changement (II).

[898] *JOCE* L du 06.03.2002.
[899] *Op. cit.*
[900] V. *Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen du 23 octobre 2007 sur le rôle d'Eurojust et du Réseau Judiciaire européen dans le cadre de la lutte contre le crime organisé et le terrorisme dans l'Union européenne* [COM(2007) 644 final - Non publié au *Journal officiel de l'Union européenne*].

I. Les mesures permettant à Eurojust de développer son potentiel de coopération

Ces mesures se traduisent par l'accroissement des pouvoirs des organes d'Eurojust (A), et se manifestent dans la simplification des relations entre Eurojust et ses partenaires (B).

A. L'accroissement des pouvoirs des organes d'Eurojust

761. Eurojust a renforcé la coopération judiciaire entre les États membres et accumulé des succès opérationnels significatifs. Le bilan de la transposition de la décision 2002/187/JAI est positif, mais il est jugé mitigé. Pour mieux le développer, il est nécessaire de clarifier et de renforcer les pouvoirs des membres nationaux (1) et du Collège (2).

1. Les pouvoirs des membres nationaux

762. Actuellement, les pouvoirs des membres nationaux manquent de cohérence ; ce qui ne permet pas d'obtenir une coopération pleinement efficace. Les décisions qui choisissent et décrivent les compétences et les statuts des membres nationaux ne leur confèrent pas une véritable autorité. Par ailleurs, ils sont peu à négocier la mise en place d'équipes communes d'enquêtes et à utiliser leurs pouvoirs judiciaires dans leur pays d'origine.

763. Dans un souci de stabilité et d'efficacité, les États membres doivent prendre des mesures pour rendre les pouvoirs des membres nationaux et du collège plus lisibles ainsi que de définir une base de pouvoir minimum.

764. De plus, pour accroître la capacité opérationnelle d'Eurojust, les États membres fourniront à cette unité leurs données et renforceront leurs bureaux nationaux. Ils auront en outre recours à des experts nationaux.

765. Plusieurs modifications[901] possibles ont été ainsi insérées à la décision dans le but d'accroître les pouvoirs des membres nationaux, en proposant que ceux-ci puissent notamment :

- recevoir, transmettre et veiller à l'exécution des demandes des juridictions nationales ;
- recevoir des autorités nationales les jugements relatifs aux affaires de blanchiment d'argent, de crime organisé, de terrorisme et de traite des êtres humains ;
- transmettre des données aux membres nationaux d'un État non informé mais étant impliqué ;
- être informés de la mise en place d'une équipe commune d'enquête et suggérer des mesures d'investigation ;
- demander des compléments d'exécution et des investigations à l'autorité concernée ;
- avoir connaissance d'une livraison surveillée, d'une action infiltrée ou d'une enquête discrète et être chargés de les surveiller ;
- être mandatés pour au moins trois ans ;
- avoir des adjoints assurant une permanence.

766. À long terme, la Commission étudiera comment renforcer les pouvoirs des membres nationaux, dans le cadre des déclenchements des affaires pénales nuisibles aux intérêts financiers de l'Union européenne[902]. À quelques exceptions près, les membres nationaux et le Collège disposent des mêmes pouvoirs.

[901] V. par. 2 du Projet.
[902] *Ibidem.*

2. Les pouvoirs du Collège

767. Le Collège et les membres nationaux ont des pouvoirs à peu près équivalents. Bien que le Collège statue en matière de conflit de compétence[903] et de mandats d'arrêt concurrents[904], ses décisions ne sont pas légalement imposables aux États membres. Ses pouvoirs devraient être élargis, tout comme son rôle de médiateur dans le règlement des conflits entre États membres. Ces derniers saisissent en effet le Collège uniquement pour obtenir des renseignements sur les démarches à suivre en cas de conflits.

768. La commission s'est engagée à examiner les conditions sous lesquelles le Collège pourra :

- trancher les conflits entre les États membres ;
- lancer des enquêtes dans un État membre et proposer des poursuites ;
- être impliqué dans des mesures d'enquête spécifiques ;
- déclencher une enquête pénale européenne.

769. La nomination du directeur administratif ne devrait plus requérir l'unanimité du Collège, mais seulement une majorité de deux tiers. Le comité de sélection devrait prévoir la présence d'un membre de la Commission ; soit une procédure très simple, à l'image des relations entre Eurojust et ses partenaires.

[903] V. art. 7 a) ii) de la décision 2002/187/JAI, *op. cit*.
[904] V. art. 16(2) de la décision cadre sur le mandat d'arrêt européen, *JOCE* L 190 du 18.7.2002.

B. La simplification des relations entre Eurojust et ses partenaires

770. La commission souhaite également clarifier et simplifier les relations qu'entretient Eurojust avec ses partenaires[905]. C'est le cas des relations que cette unité entretient avec le Réseau judiciaire européen (RJE) et les magistrats de liaison (1), l'Office européen de lutte antifraude (OLAF), Frontex et les pays tiers (2), et l'Office européen de police (Europol).

1. Eurojust, le Réseau judiciaire européen et les magistrats de liaison

771. Le Réseau judiciaire européen (RJE) facilite la coopération judiciaire entre les États membres, grâce notamment à son site Internet sur les systèmes judiciaires européens. Il doit toutefois être réorganisé. La commission souhaite ainsi que le correspondant national du membre national devienne son point de contact privilégié. Membre d'Eurojust, il serait un relais à la politique de communication de ce dernier sur son territoire et transmettrait au membre national les cas à examiner dans les plus brefs délais[906].

772. Il est prévu qu'Eurojust désigne des magistrats de liaison dans les pays tiers, afin de faciliter la coopération entre les États membres et les pays dans lesquels ils seraient nommés[907]. L'unité hébergerait les secrétariats du RJE, du réseau des points de contact terrorisme, du réseau CARINE et du réseau génocide[908].

[905] V. par. 3 du projet.
[906] V. par. 5 du projet.
[907] V. par 6 du projet.
[908] Etabli par la décision du Conseil du 13.6.2002, *JOCE* L 167 du 26.6.2002.

2. Eurojust, l'Olaf, Frontex et les pays tiers

773. Eurojust est obligé de coopérer avec l'Office européen de lutte antifraude car leurs domaines de compétence sont complémentaires : en échangeant leurs données, ils valorisent leurs synergies. La commission propose d'instaurer l'échange régulier de données à un stade précoce[909]. Elle souligne la nécessité de continuer à désigner des points de contacts et à mettre en place des rencontres fréquentes[910].

774. De plus, la protection des frontières de l'Union est importante en matière de criminalité organisée (trafic de drogue ou d'êtres humains). La Commission encourage la signature d'un accord de coopération entre Frontex et Eurojust[911].

775. Enfin, Eurojust a développé des points de contacts avec les pays tiers pour faciliter et intensifier la coopération entre autorités judiciaires en signant des accords visant à échanger les données personnelles et les informations. Ces accords ont donné lieu à l'envoi de procureurs de liaison au sein d'Eurojust[912]. L'Unité souhaite dorénavant développer un véritable réseau de points de contacts[913], à l'image des points d'accès centraux d'Europol.

[909] V. par. 8, al. 1 *in fine*.
[910] V. par. 8, al. 2.
[911] V. par. 9, al. 2.
[912] V. par. 10, al. 2.
[913] *Ibidem, in fine.*

3. Eurojust et Europol

776. Les liens entre Eurojust et Europol ne cessent de s'améliorer. Le réseau de communication sécurisé a augmenté leurs échanges d'informations et facilité l'accès aux fichiers d'analyse d'Europol[914]. Enfin, les réunions d'experts en matière d'équipes communes d'enquêtes ont fourni un travail de qualité. Toutefois, la coopération entre Eurojust et les bureaux de liaison nationaux d'Europol reste inégale. Les liens doivent être renforcés et les échanges de données avec les bureaux améliorés[915]. Les modifications structurelles d'Europol devront tenir compte de cet impératif.

II. Les modifications dans la structure et le mandat d'Europol

777. Il sied de rappeler que l'Office européen de police (Europol) a été créé en 1995 par une convention[916] entrée en vigueur le 1er octobre 1998 après ratification par tous les États membres. De nombreuses décisions d'ordre juridique en relation avec cette convention ont précédé le démarrage effectif de l'ensemble des activités de l'Office, le 1er juillet 1999.

[914] V. *Troisième Protocole à la convention Europol*, du 27 novembre 2003, *JOUE* C 2 du 06.01.2004.
[915] V. par 7, al. 3.
[916] V. *JOCE* C 316 du 27.11.1995, *op. cit*.

778. La Convention a fait l'objet de modifications par trois protocoles, en 2000[917], 2002[918] et 2003[919]. Les deux premières sont entrées en vigueur le 29 mars 2007. Quant à la troisième, elle est applicable depuis le 18 avril 2007. Le premier protocole étend le mandat d'Europol au blanchiment d'argent, là où les deux autres renforcent les pouvoirs de l'Office dans son activité de soutien aux États membres, en lui permettant notamment de coordonner les Équipes communes d'enquête, de demander l'ouverture d'enquêtes, de permettre la participation d'États tiers (avec lesquels Europol a conclu des accords opérationnels) aux groupes d'analyse, etc.

779. Les débats qui ont eu lieu sous les présidences autrichienne et finlandaise ont indiqué que, même après l'entrée en vigueur des trois protocoles, d'autres améliorations du fonctionnement d'Europol seraient nécessaires. Le conseil informel JAI de janvier 2006 a relancé les discussions sur l'avenir d'Europol, et toute modification proposée dans le document d'orientation du Conseil 9184/1/06 entraînait une modification de son cadre juridique. Les conclusions adoptées par le Conseil de juin 2006 et présentées au Conseil de décembre 2006 suggéraient que la modification du cadre légal d'Europol, devaient prendre la forme d'une décision du Conseil.

780. Sur la base de ces conclusions, la Commission a adopté, le 20 décembre 2006, une proposition de décision. Les modifications qui interviendront dans la structure d'Europol tendent à conférer à celui-ci de nouvelles compétences et fonctions (A) ainsi qu'à doter l'Office de nouveaux outils en matière de traitement de l'information (B).

[917] *JOCE* C 358 du 13.12.2000.
[918] *JOCE* C 312 du 16.12.2002.
[919] Le protocole du 27novembre2003 a été adopté en vertu de l'article 43, paragraphe 1, de la convention Europol, qui prévoit que « le Conseil, statuant selon la procédure prévue au titre VI du traité sur l'Union européenne, à l'initiative d'un État membre et sur avis du conseil d'administration, adopte à l'unanimité [...] les modifications à la présente convention, qu'il recommande aux États membres d'adopter selon leurs règles constitutionnelles respectives », . *JOUE* C 2 du 06.01.2004, *op. cit.*

A. Les nouvelles compétences et fonctions d'Europol

781. L'article 4 de la proposition étend le mandat de l'organisation à toute forme grave de criminalité transnationale, comme défini dans l'annexe I. La nouvelle liste des types d'infraction considérés comme forme grave de crimes comprend les formes de criminalité organisée et le terrorisme, mais ajoute aussi, entre autres, l'homicide volontaire, le vol organisé ou à main armée, l'escroquerie et le viol.

782. En ce qui concerne ses fonctions, Europol pourra fournir une assistance (pas opérationnelle, mais plutôt d'analyse) aux États membres dans l'organisation d'événements internationaux qui nécessitent le maintien de l'ordre. Les informations utilisées dans le cadre de ses activités traditionnelles pourront dorénavant être fournies également par des organismes privés.

783. Par ailleurs, grâce à une décision du Conseil du 23 juin 2008, Europol a désormais accès au système d'information sur les visas (VIS)[920]. Cet accès est destiné à permettre à l'Office de mieux prévenir et détecter les infractions pénales, notamment celles liées au terrorisme. Cet accès est accordé à Europol dans les limites de sa mission. Les agents d'une unité spécialisée désignée par Europol constituent le point d'accès central chargé de consulter le VIS. L'utilisation des informations recueillies par Europol lors de l'accès au VIS est subordonnée à l'accord de l'État membre qui les a saisies. Cette condition est absente avec l'apparition de nouveaux outils en matière de traitement de l'information.

[920] V. décision 2008/633/JAI du Conseil du 23 juin 2008 concernant l'accès en consultation au système d'information sur les visas (VIS) par les autorités désignées des États membres et par l'Office européen de police (Europol) aux fins de la prévention et de la détection des infractions terroristes et des autres infractions pénales graves, ainsi qu'aux fins des enquêtes en la matière, *JOUE* L 218 du 13.8.2008.

B. Les nouveaux outils d'Europol en matière de traitement de l'information

784. Des nouveaux outils de traitement de données à caractère personnel pourront s'ajouter aux principaux déjà mis en place et utilisés par l'Office européen de police (notamment le système d'information et les fichiers de travail aux fins d'analyse)[921]. Il pourrait par exemple s'agir de nouvelles bases de données sur les groupes terroristes ou sur les sites pédopornographiques[922]. Pour ces nouveaux outils, le Conseil, après consultation du Parlement européen, fixerait les conditions concernant l'accès aux données, leur utilisation et conservation.

785. Mieux, l'article 10 du projet prévoit qu'Europol doit faire tout son possible pour assurer l' « interopérabilité » de ses systèmes de traitement de données avec ceux des États membres, et en particulier ceux utilisés par les organismes de l'Union avec lesquels il est susceptible d'établir des relations[923].

786. S'agissant de l'accès aux données contenues dans le système d'information Europol (SIE) déjà existant, l'article 7 prévoit que les unités nationales pouvaient le consulter, mais seulement dans le cadre des besoins d'une enquête déterminée et passant par l'intermédiaire des officiers de liaison. L'article 11 de la nouvelle proposition permet aux unités nationales un accès plein et direct à l'ensemble de l'information disponible dans le SIE.

[921] V. par. 3 de l'exposé des motifs.
[922] V. art. 5 du projet.
[923] V. *supra*, sur les relations entre Eurojust et ses partenaires, n° 769 et s.

787. En ce qui concerne les fichiers de travail aux fins d'analyse, Europol serait tenu de les supprimer au bout d'une période de trois ans, à moins que, à la fin de cette période, il ne considère le maintien d'un fichier donné comme strictement nécessaire ; dans ce cas, le fichier pourrait être conservé pour de nouvelles périodes de trois ans[924]. Tout comme dans la Convention Europol, ces fichiers sont créés aux fins de l'analyse, définie comme l'assemblage, le traitement ou l'utilisation de données dans le but d'appuyer l'enquête criminelle. Les autorités répressives des États membres, pour les besoins de leurs propres enquêtes, pourraient trouver, dans ces fichiers, un important réservoir d'informations.

788. Toutes données contenues dans le SIE et dans les fichiers doivent être conservées puis examinées au plus tard trois ans après leur introduction. Le nouvel article 20 prévoit que cette vérification doit être menée par la même unité qui les a introduites (dans le cas des données stockées dans le SIE) ou par Europol, pour d'autres fichiers des services de l'Office.

789. Les mécanismes de contrôle destinés à vérifier le caractère licite des demandes de données figurant dans les fichiers automatisés qui servent au traitement des données personnelles seront aussi renforcées, en augmentant la durée de conservation des données d'audit de six à dix-huit mois[925].

[924] V. art. 16 du projet.
[925] V. art. 18.

790. Conclusion du Chapitre 2 – Les États disposent d'importants viviers et de moyens de transmission d'informations, entre eux. Il importe de noter que ces informations stockées dans des bases de données renforcent la coopération entre les États, en assurant une mise à disposition d'une information désormais accessible à tous les États membres. Concrètement, les États pourront être tenus informés des procédures pénales en cours ou achevées, à l'encontre des terroristes, dans les autres États membres. Cette mise à disposition, contribue ainsi à assurer la cohérence des mesures antiterroristes, car elle aide à la diffusion des meilleures pratiques en matière de répression et de prévention des actes de terrorisme. Ces échanges d'informations permettent ainsi aux États de renforcer le volet préventif du terrorisme, grâce notamment à la transmission des informations relatives à la circulation et aux mouvements de terroristes, et à l'échange de renseignement sur les substances explosives. Il est vrai que ces échanges d'informations sont rendus possibles grâce à l'apport d'un certain nombre d'acteurs qui interviennent dans le processus de collecte et de mise à disposition des renseignements comme Interpol et les organes de l'Union européenne.

791. Conclusion du Titre 1er – Les différents niveaux de coopération permettent une meilleure lisibilité des instruments universels contre le terrorisme, gage d'une relative efficacité. Mais surtout cette tendance à la coopération contribue à renforcer l'idée d'un droit pénal supraétatique uniforme qui se développe au niveau international, contre les actes de terrorisme. Ce rapprochement d'acteurs internationaux, étatiques et institutionnels, s'explique par la spécificité de la menace terroriste. Dès lors, la spécificité, elle aussi, d'un droit pénal antiterroriste s'impose d'elle-même. Cette tendance à l'uniformisation pénale, dans un sens plus répressif, devrait se confirmer en jetant un bref regard sur les législations nationales antiterroristes, à la lumière des rapports communiqués par les États aux plus hautes instances internationales.

TITRE 2- UN APERCU SOMMAIRE DES LÉGISLATIONS NATIONALES ANTITERRORISTES

792. Un aperçu sommaire des législations nationales antiterroristes permettra au lecteur de les lire à la lumière des obligations contenues dans les conventions universelles de lutte antiterroriste. Il s'agira de voir comment les États appliquent les obligations émanées du droit pénal international et/ou européen. Pour ce faire, il importe d'entreprendre une étude de législation comparée des dispositifs nationaux antiterroristes (Chapitre 1er) au regard des normes antiterroristes dites « obligatoires ». Ce travail de droit comparé[926] devra être affiné grâce à l'étude du dispositif français de lutte antiterroriste (Chapitre 2).

[926] Sur l'aspect comparatif des politiques pénales antiterroristes en Europe, v. notamment A. Vercher: *Terrorism in Europe: an international comparative legal analysis*; Oxford, Clarendon Press, 1992.

CHAPITRE 1- UNE ÉTUDE DE LÉGISLATION COMPARÉE DES DISPOSITIFS NATIONAUX ANTITERRORISTES

793. L'analyse comparative d'un certains nombre de dispositifs nationaux de lutte antiterroriste permettra de mieux cerner les divergences qu'il peut y avoir entre les différents systèmes juridiques, dans l'approche des incriminations antiterroristes. Mais cette analyse permettra surtout de voir que, très souvent, ces divergences ne sont qu'apparentes ; la finalité d'une politique pénale antiterroriste restant la mise hors d'état de nuire des terroristes et la protection de la société. L'étude de certaines législations permettra de mettre en évidence qu'une activité terroriste, différemment définie, dans plusieurs États, a en fait la même finalité ; mieux, toutes les dispositions sont prises par les États pour que cette activité reste inopérante.

794. De plus, une étude comparative des législations nationales antiterroristes permettra d'esquiver certaines difficultés inhérentes à la poursuite des infractions terroristes, du point de vue de la légalité des mesures prises par les autorités répressives. Ainsi des pratiques existent dans certains États qui permettent, juridiquement, de contourner les barrières posées par une procédure pénale souvent jugée par certains comme laxiste envers les terroristes, et peu protectrice de la sécurité internationale et des intérêts de la société[927]. De fait, une étude de législation comparée des dispositifs nationaux de lutte contre le terrorisme permet une meilleure définition des incriminations terroristes (section 1) et une simplification du droit procédural (section 2).

[927] Sur la question de la nécessaire conciliation de l'efficacité de la riposte avec les libertés individuelles, voir notamment C. Camus, *La guerre contre le terrorisme : dérives sécuritaires et dilemme démocratique* ; Paris, Le Félin-Kiron, « Échéances »,avant-propos d'Amnesty International France, préf. P. Boniface, 2007.

Section 1- La définition des incriminations terroristes

795. Le principe de légalité qui constitue le fondement du droit pénal postule que les infractions terroristes soient définies avec beaucoup de clarté par les législateurs nationaux. Certaines des incriminations font l'objet d'approches divergentes de la part des États avec, néanmoins, le souci de l'efficacité de la sanction. En d'autres termes, un fait punissable peut être défini différemment d'une législation à l'autre, mais le résultat reste le même, à savoir l'effectivité de la punition, telle qu'elle est préconisée par la plupart des instruments universels contre le terrorisme.

796. Un autre intérêt de la problématique de la définition des incriminations terroristes tient au fait qu'une fois définies, les incriminations terroristes permettront d'établir une ligne de démarcation entre un acte qui peut être classé dans la catégorie d'actes prohibés et un autre qui, légalement, n'est pas répréhensible. Concrètement, la définition des incriminations terroristes permet la clarification des infractions connexes au terrorisme (§1) ainsi que l'élaboration de nouvelles incriminations terroristes (§2).

§1- La clarification des infractions connexes

797. Les instruments juridiques universels imposent d'incriminer un certain nombre d'infractions comme connexes ou points de départ d'une infraction terroriste. Les obligations prévues par les instruments universels contre le terrorisme et les résolutions pertinentes obligent les États à ériger en infraction tout acte d'appui et de préparation d'actes terrorisme[928]. Il importe de noter à ce propos que les dispositions sur la complicité prévues dans le droit interne des États ne suffisent pas, puisque, le complice n'est puni que si l'auteur a effectivement commis l'acte en question, ce qui n'est pas requis par la résolution 1373 (2001). Ainsi, aux termes de l'article 127-7 du Code pénal français, « Est complice d'un crime ou d'un délit la personne qui sciemment, par aide ou assistance, en a facilité la préparation ou la consommation[929]. Est également complice la personne qui par don, promesse, menace, ordre, abus d'autorité ou de pouvoir aura provoqué à une infraction ou donné des instructions pour la commettre[930] ». Dans cet article, l'auteur principal a déjà commis ou tenté de commettre le crime ; or, la commission ou tentative de commission de l'infraction n'est nullement exigée en matière d'actes de terrorisme[931].

798. En outre, dans la plupart des pays, il n'y a complicité que lorsque l'auteur présumé sait que la perpétration ou la tentative de perpétration de l'infraction principale est entrain de se produire, alors que, par exemple dans le cas de la Convention sur le financement du terrorisme, le lien avec l'infraction terroriste n'est pas la commission ou la tentative de commission de cette infraction, mais bien le fait que l'auteur présumé destine les fonds à la commission de l'acte terroriste ou sait qu'ils seront utilisés à cette fin. C'est l'une des raisons qui rendent indispensable la clarification de ces infractions connexes. Pareille difficulté juridique se pose dans la détermination de degrés de responsabilité en matière de certaines deces infractions connexes (I), et de façon plus nette avec l'infraction d'association de malfaiteurs à but terroriste (II).

[928] V. notamment, résolution 1373 (2001), *op. cit*., par 2.
[929] Alinéa 1 de l'art. 121-7 *C. pén*.
[930] V. alinéa 2.
[931] Ce qui conforte bien la thèse du caractère on ne peut plus dérogatoire de l'infraction terroriste, notamment la menace qu'elle fait peser sur la paix et la sécurité internationales.

I. Les degrés de responsabilité en matière d'infractions connexes

799. La responsabilité pénale du fait des infractions connexes aux actes de terrorisme mérite d'être nuancée concernant l'infraction d'appui au terrorisme. Aux termes de l'article 2339A b) du Code des États-Unis d'Amérique, l'expression « un appui matériel ou des ressources » englobe les sommes d'argent ou d'autres valeurs financières, les services financiers, le logement, l'entraînement, les cachettes, les fausses pièces d'identité, le matériel de communications, les installation de tout type, les armes, les substances toxiques, les explosifs, le personnel, les services de transport et tous autres avoirs physiques, à l'exception des médicaments ou des articles religieux[932]. Force est alors de constater que la législation américaine qui prohibe toute forme d'appui au terrorisme, apporte néanmoins quelques exceptions. À la vérité, nombre de législations qui répriment l'appui au terrorisme prévoient des dispositions analogues, par exemple pour les membres de la famille ou pour les médecins, qui fournissent des services de secours ou des médicaments. L'article 270 *ter* du Code pénal italien dispose que commet une infraction quiconque fournit aliment, abri, gîte, transport ou moyens de communication à tout membre d'une association subversive, sauf si c'est pour porter secours à un membre de la proche famille. Semblable disposition existe à l'article 295 bis du Code pénal chilien, ou encore à l'article 434-6 du Code pénal français. Il se peut que ces exceptions aient des précédents dans le droit pénal général du pays, mais elles doivent être évaluées à la lumière de l'obligation qui incombe aux États, en vertu du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies, d'appliquer la décision prise par le Conseil de sécurité au paragraphe 2 e) de sa résolution 1373 (2001), aux termes de laquelle les États doivent veiller « à ce que toutes personnes […] qui apportent un appui au terrorisme soient traduites en justice ». Toutefois, si ces actes peuvent interprétés comme des formes de participation au terrorisme (A), ils ne peuvent en aucun cas être vus comme des préparatifs d'actes terroristes (B).

[932] V. Titre 18 du *Code des États-Unis*, article repris *in 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*, ONUDC, *op. cit*., par. 30, p. 15.

A. Les formes de participation au terrorisme

800. La question du niveau de participation pouvant donner lieu à une responsabilité en matière de terrorisme est essentielle. Sur ce plan, les instruments universels requièrent de réprimer tant les auteurs que les complices des infractions consommées ou seulement tentées et pour certaines infractions, les organisateurs ou personnes qui dirigent les actes ou menacent de les commettre. Il est parfois difficile, à la lecture des textes, d'interpréter le degré de participation criminel requis. À titre d'exemple, la Convention de 1980 sur les matières nucléaires parle simplement de « participation à l'une des infractions » visées à son article 7. Il n'est point aisé de dire si cette formule doit être considérée comme visant la responsabilité pénale d'un complice ou tend à établir une responsabilité plus large en cas de participation, comme cela est le cas dans nombre de systèmes juridiques. Il importe d'observer que nombre de législations traitent la participation de façon imbriquée avec l'entente. Il y a lieu de se référer à cet égard à l'article 340 du chapitre I du titre XII de la loi colombienne n° 599 du 24 juillet 2000, intitulé « Entente ou action commune, terrorisme, menace et instigation », qui énonce que « lorsque plusieurs personnes s'entendent ou agissent ensemble dans le but de commettre une infraction, chacune d'elles est passible de ce seul fait d'une peine de prison »[933]. De plus, l'article 2 de la loi fédérale contre la criminalité organisée promulguée par le Mexique énonce que *« lorsque trois personnes ou plus s'entendent ou conviennent de s'entendre pour se livrer, de manière continue ou répétée, à un comportement qui, en soi ou en association avec d'autres actes, a pour objectif ou résultat la perpétration d'une ou plusieurs des infractions suivantes, les intéressés sont, par le fait même, passibles des sanctions applicables aux membres de groupes de criminels organisés : 1. Terrorisme, comme prévu au premier alinéa de l'article 139 du Code pénal fédéral »*[934].

[933] V. ONUDC, *Guide pour l'incorporation législative et la mise en œuvre des instruments universels contre le terrorisme, op. cit.*, par. 224, p. 46.

[934] *Ibidem,* par. 227. Cette disposition correspond bien à la définition de participation à un groupe criminel contenue dans la Convention sur la criminalité transnationale organisée. Il est à relever que l'incrimination de participation à un groupe criminel tel que prévu par la Convention contre la criminalité transnationale organisée peut servir la lutte contre le terrorisme. En effet, le Conseil de sécurité note « avec préoccupation », dans la résolution 1373115, « les liens étroits existants entre terrorisme international et la criminalité transnationale organisée ».

801. En revanche, la Convention sur le financement du terrorisme de 1999 est parfaitement claire puisqu'elle précise au paragraphe 5 de son article 2 que « le fait de participer en tant que complice à la commission d'une infraction et le fait d'organiser la commission de l'infraction sont également érigés en infraction au même titre que l'infraction elle-même ». De même, au paragraphe 5 c) de son article 2, il est précisé que « contribuer à la commission de l'infraction par un groupe de personnes agissant de concert est également considéré comme la commission d'une infraction si ce concours est délibéré et si : i) soit il vise à faciliter l'activité criminelle du groupe ou à en servir le but, lorsque cette activité ou ce but supposent la commission d'une infraction au sens de la convention ; ii) soit il est apporté en sachant que le groupe a l'intention de commettre une infraction au sens de la Convention ». Force est de constater que la participation dans cet exemple s'apparente à des préparatifs d'actes terroristes.

B. Les préparatifs d'actes terroristes

802. Primitivement, la question des préparatifs du terrorisme n'avait pas fait l'objet d'une intervention légale, dans les instruments juridiques universels contre le terrorisme. Très vite, la communauté internationale allait s'apercevoir qu'il s'agit, dans le cadre des activités terroristes, d'infractions d'une particulière gravité, et qu'il importe d'intervenir aux stades de la planification et des préparatifs. L'impossibilité de garantir la maîtrise d'une situation menaçant d'avoir des conséquences catastrophiques oblige les autorités répressives à interrompre les préparatifs avant la tentative, ce qui compromet la possibilité d'entamer des poursuites et de mener une enquête plus approfondie. De plus, un régime de coopération internationale contre le terrorisme ne peut guère être satisfaisant si, juridiquement, cette coopération dépend de la commission effective ou de la tentative de commission d'une attaque visant à faire des centaines de morts. Enfin, le phénomène nouveau et redoutable que sont les attentats suicides réduit à néant l'effet de dissuasion du processus de justice pénale. Dès lors, il importe que l'intervention proactive au stade de la planification et des préparatifs – qui vient modifier la théorie de la tentative – dispose de fondements juridiques (1), permettant aux États de réprimer la préparation d'actes terroristes (2).

1. *Les fondements juridiques de l'intervention proactive contre les actes préparatoires*

803. À la fin des années 90, il est important d'organiser d'urgence une coopération et une intervention efficace contre les attaques terroristes au stade de leur planification et de leur préparation. Il convient de trouver une approche juridique permettant de définir comme il se doit les éléments de la préparation illégale d'une attaque terroriste avec suffisamment de précision pour que le public en soit dûment informé, sans toutefois que la définition soit si large ou si vague qu'elle créerait le risque de sanctionner des actes qui ne représentent pas véritablement une menace pour la société.

804. Cette préoccupation a finalement trouvé, avec la Convention sur le financement du terrorisme de 1999, une réponse semblable à celle déjà apportée par la Convention de 1997 sur les attentats terroristes à l'explosif. L'article 2 de la Convention sur le financement du terrorisme énumère les cinq mêmes sources de responsabilité pénale que l'article 2 de la Convention sur les attentats à l'explosif. Les États parties sont tenus de punir toute personne qui commet ou tente de commettre l'infraction consistant à fournir ou réunir des fonds dans l'intention de les voir utilisés à des fins terroristes ou organise ou contribue à la commission de l'infraction, ainsi que la complicité et la tentative de commettre une telle infraction. Bien que la Convention sur le financement du terrorisme vienne chronologiquement après la Convention sur les attentats à l'explosif par son libellé et par sa structure, elle n'en marque pas moins un tournant stratégique par rapport à l'approche adoptée par les précédents instruments contre le terrorisme. Au lieu de définir une infraction violente qui ne peut être punie que si elle aboutit ou que s'il y a un commencement d'exécution, l'article 2 de la Convention sur le financement du terrorisme réprime les préparatifs financiers non violents qui précèdent presque toutes les attaques terroristes[935].

[935] V. art. 2, par 1 de la Convention de 1999 : « *Commet une infraction au sens de la présente Convention toute personne qui, par quelque moyen que ce soit, directement ou indirectement, illicitement et délibérément, fournit ou réunit des fonds dans l'intention de les voir utilisés ou en sachant qu'ils seront utilisés, en tout ou partie, en vue de commettre* [l'un des actes violents énumérés à l'article] ». En outre, le paragraphe 3 de cet article précise que « *Pour qu'un acte constitue une infraction au sens du paragraphe 1, il n'est pas nécessaire que les fonds aient été effectivement utilisés pour commettre une infraction ».*

805. La criminalisation des préparatifs financiers d'un acte de violence traduit une stratégie délibérée visant à permettre d'intervenir avant la commission ou la tentative de commission d'atrocités terroristes. La Convention sur le financement du terrorisme exprime un choix stratégique fondamental : juguler et interrompre la planification et la préparation d'actes terroristes avant que des civils innocents n'en deviennent victimes est infiniment préférable à la réalisation d'autopsies et à des enquêtes sur les lieux du crime après la tragédie. Cette approche « interventionniste », qui ménage toute possibilité d'entamer des poursuites semble avoir été adoptée par un certain nombre de législations nationales.

2. La répression des préparatifs terroristes par les législateurs nationaux

806. Hormis la Convention sur le financement du terrorisme, les instruments universels contre le terrorisme ne répriment pas les préparatifs indépendamment de la commission ou de la tentative de commission de l'acte violent dont il s'agit[936]. Cette restriction n'est pas inhabituelle, mais doit maintenant être replacée dans le contexte de l'obligation imposée par le paragraphe 2 e) de la résolution 1373 (2001) du Conseil de sécurité, aux termes duquel les États doivent veiller à ce que « toutes personnes qui participent au financement, à l'organisation, à la préparation ou à la perpétration d'actes de terrorisme ou qui y apportent un appui soient traduites en justice, à ce que, outre les mesures qui pourraient être prises contre ces personnes, ces actes de terrorisme soient érigés en infractions graves dans la législation et la réglementation nationales ».

[936] Ce propos doit toutefois être nuancé concernant la Convention relative aux actes de terrorisme nucléaire, laquelle, à l'article 7, invite les États parties à coopérer en adoptant des mesures afin d'interdire la préparation, l'encouragement, l'incitation et l'organisation d'actes terroristes et de fournir une assistance ou des informations à ceux qui préparent des infractions visées par la Convention, sans toutefois exiger la criminalisation de tels actes.

807. Des exemples de législations nationales réprimant la préparation d'actes criminels se trouvent à l'article 22 du Code pénal de la République de Chine aux termes duquel « est considérée comme préparation d'un crime la préparation des instruments ou la création des conditions nécessaires à la commission d'un acte criminel ». Il convient de préciser que la personne qui prépare un acte criminel ici peut n'être condamnée qu'à une peine plus légère que la personne ayant consommé l'acte criminel, bénéficier des circonstances atténuantes ou être acquittée.

808. Mais la meilleure illustration en matière de répression d'actes préparatoires est certainement apportée par le Royaume-Uni. La loi contre le terrorisme de 2006[937], modifiant celle de 2000, a créé un certain nombre d'incriminations parmi lesquelles se trouvent les actes préparatoires au terrorisme, l'encouragement du terrorisme, la diffusion de publications terroristes, etc. Entre le 11 septembre 2001 et le 31 mars 2007, 1 228 arrestations avaient été opérées en vertu de la loi antiterroriste de 2000 ou de toute autre législation. En 2008, les tribunaux ont déclaré 28 individus coupables dans neuf importantes affaires de terrorisme. 11 d'entre eux ont plaidé coupable. Lorsque le premier procès s'est conclu le 8 janvier 2008, c'était la première fois qu'un individu était condamné sous le chef d'inculpation de « préparation d'actes terroristes », nouvelle infraction introduite dans la loi antiterroriste de 2006[938].

[937] V. section I de la loi de 2006, référence contenue dans les *Mesures visant à éliminer le terrorisme international*, rapport du Secrétaire général, A/63/173, v. rapports transmis par le Royaume-Uni de Grande Bretagne, par. 101, p. 14.
[938] *Ibidem*, par 105 à 107, p. 15.

809. Nombre de pays ont signalé au Comité contre le terrorisme du Conseil de sécurité que l'absence de lois réprimant le financement du terrorisme ou des préparatifs autres que financiers du terrorisme n'empêcherait pas de réprimer un tel comportement en tant que forme de participation à l'attentat terroriste en cause[939]. Une criminalisation qui dépendrait de la commission ou de la tentative de commission de l'attentat ne serait pas conforme au paragraphe de l'article 2 de la Convention sur le financement du terrorisme, en vertu duquel « pour qu'un acte constitue une infraction au sens du paragraphe 1, il n'est pas nécessaire que les fonds aient été effectivement utilisés pour commettre une infraction visée aux alinéas a) ou b) du présent article ». À la vérité, intervenir de manière proactive sur les actes préparatoires, voire sur la participation aux actes de terrorisme permet la répression d'une « infraction obstacle »[940], que de nombreux systèmes juridiques incriminent sous la forme d'association de malfaiteurs à but terroriste.

[939] V. les rapports des États membre à l'adresse :
http://www.un.org/french/docs/sc/committees/1373/documents/membersreports.shtml.

[940] Il s'agit en fait d'ériger un comportement en infraction dans un but de prophylaxie sociale parce que ce comportement est dangereux et constitue les signes avant-coureurs de la criminalité.

II. L'association de malfaiteurs à but terroriste

810. L'association de malfaiteurs est une incrimination qui englobe des formes de participation, la planification et les préparatifs d'actes terroristes pour les systèmes juridiques qui n'ont pas encore défini ces infractions. Il s'agit d'un modèle d'intervention préventive contre la planification et les préparatifs d'actes criminels. En effet, quelques pays n'ont pas adopté de lois interdisant spécifiquement les actes préparatoires ou la participation aux actes de terrorisme, et s'en remettent aux lois de caractère général interdisant l'association de malfaiteur ou l'entente. Selon la législation d'autres pays, l'exécutif et les tribunaux peuvent interdire des groupes en tant qu'organisations terroristes illégales et ensuite réprimer le recrutement ou la participation à ces organisations. Ces lois doivent tenir compte du principe de légalité et de l'article 22 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, qui garantit que « toute personne a le droit de s'associer librement avec d'autre », et que « l'exercice de ce doit ne peut faire l'objet que des seules restrictions prévues par la loi et qui sont nécessaire dans une société démocratique ». L'intérêt d'une étude comparative est d'aborder des concepts dont la différence n'est parfois que notionnelle et non pas sémantique, au moyen d'une approche systémique (A), qui permettra de résoudre le problème de la double incrimination (B).

A. L'approche systémique

811. Deux des mécanismes utilisés pour établir l'existence d'une responsabilité pénale à un moment précédant la commission effective d'un acte de violence sont les concepts d'association de malfaiteurs des systèmes de tradition romaniste et d'entente de la *common law*, qui répriment l'un et l'autre le fait de s'entendre pour commettre un crime. Pour que ces infractions soient établies, l'acte visé n'a pas à être exécuté, pas plus qu'un commencement d'exécution n'est nécessaire, bien que certaines législations exigent une étape de préparation de l'acte envisagé par le groupe. C'est ce que reflète l'infraction qu'est l'association de malfaiteurs définie au paragraphe 1 de l'article 450-1 du Code pénal français, qui a été reprise dans un article spécifique définissant comme acte de terrorisme « le fait de participer à un groupement formé ou à une entente en vue de la préparation, caractérisée par un ou plusieurs faits matériels, d'un des actes de terrorisme mentionnés aux articles précédents »[941].

812. Certains pays de *common law* exigent un élément semblable aux actes matériels visés dans la définition française de l'association de malfaiteurs. L'article 11.5 du Code pénal australien de 1995 prévoit que « est coupable [d'entente] quiconque a conclu un accord avec une ou plusieurs personnes ; et quiconque, avec au moins une autre partie à l'accord, a eu l'intention de commettre une infraction conformément audit accord ; et quiconque, avec au moins une autre partie à l'accord, a commis un acte matériel conformément audit accord »[942]. Il n'est pas nécessaire que l'acte matériel lui-même soit un acte criminel mais il doit avoir été commis dans l'intention de faciliter la commission de l'infraction ; tel est notamment le cas de l'achat d'un billet d'avion pour se rendre à l'endroit où l'attaque doit avoir lieu. Certains pays n'exigent pas l'existence d'un acte criminel, laissant au juge le soin de déterminer s'il s'agit d'une discussion réfléchie mais inoffensive ou d'un dangereux complot qui ne s'est jamais concrétisé. Il importe de noter que les États ont fait œuvre créatrice face à un vide juridique laissé par les conventions universelles (1), même s'il est vrai que ce problème est en partie résolu par le droit international (2).

[941] V. art. 421-2-1 *C. pén*.
[942] V. *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*, ONUDC, op. cit., par. 26, p. 13.

1. *Le vide juridique laissé par les conventions universelles*

813. Ainsi qu'il vient d'être indiqué ci-dessus, à l'exception de la Convention de 1999 sur le financement du terrorisme, les instruments universels contre le terrorisme définissent des formes de responsabilité pénale qui ne s'appliquent qu'en cas de commission ou de tentative de commission d'un acte terroriste violent. Les dispositions desdits instruments relatifs à la coopération ne pourraient par conséquent être invoquées en cas d'association ou d'entente ne parvenant pas jusqu'à la commission ou la tentative de commission d'une infraction. Il se peut néanmoins qu'une loi réprimant l'association de malfaiteurs ou l'entente sauve des vies humaines et permette de poursuivre la perpétration d'infractions terroristes avant même que les actes en question puissent être punis selon les dispositions figurant dans les conventions. En Tunisie par exemple, l'ordonnance judiciaire du 27 décembre 2001 a permis de poursuivre 77 personnes, inculpées de « participation à un plan collectif pour causer des dommages aux personnes et aux biens aux fins de créer la terreur et la panique et pour association de malfaiteurs en vue de préparer des attaques contre les personnes et les biens et d'y participer »[943]. Il n'est pas besoin que l'entente ou l'association ait pour but la perpétration d'actes terroristes, la seule concertation justifie une intervention proactive des autorités répressives. Pareille disposition existe déjà pourtant dans le droit international.

[943] V. *Mesures visant à éliminer le terrorisme international*, A/57/183 du 2 juillet 2002, « informations communiquées par la Tunisie, par. 165, p. 28.

2. *La résolution du problème par le droit international*

814. Même si les instruments universels contre le terrorisme n'établissent pas l'infraction d'association de malfaiteurs ou d'entente, une coopération internationale pour prévenir de telles infractions peut être possible dans le cadre d'accords régionaux, de traités bilatéraux ou d'extradition ou d'entraide judiciaire ou de lois prévoyant une coopération sur la base de la réciprocité. La Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée adoptée en 2000, à laquelle la majorité des États est devenue partie[944], oblige ceux-ci à qualifier d'infraction pénale la participation à un groupe criminel organisé, lequel peut être défini soit comme une entente, soit comme une association de malfaiteurs[945]. Si les lois réprimant l'association de malfaiteur ou l'entente, adoptées en application de cette convention exigent l'existence de la motivation financière, elles ne s'appliqueront pas à toutes les infractions terroristes mais pourront cependant s'appliquer au type de prise d'otages contre rançon qui est le fait d'organisations terroristes, en quête de financement pour leur groupement. *A contrario*, si un pays adopte une loi réprimant l'entente qui n'exige pas la recherche d'un avantage financier, cette loi pourrait de façon générale, être applicable aux ententes visant à perpétrer des actes terroristes. Il reste que juridiquement, le choix de l'association de malfaiteurs ou de l'entente peut se heurter au problème de la double incrimination.

[944] Le Conseil de sécurité ayant notamment noté dans a résolution 1373 (2001) les liens de plus en plus étroits entre la criminalité transnationale organisée et le terrorisme, demande aux États de devenir parties à la Convention de 2000.

[945] V. notamment, art. 5 1) a) i) : « Chaque État Partie adopte les mesures législatives et autres nécessaires pour conférer le caractère d'infraction pénale, lorsque commis intentionnellement […] à l'un ou l'autre des actes suivants […] en tant qu'infractions pénales distinctes de celles impliquant une tentative d'activité criminelle ou sa consommation, […] au fait de s'entendre avec une ou plusieurs personnes en vue de commettre une infraction grave à une fin liée directement ou indirectement à l'obtention d'un avantage financier ou autre matériel et, lorsque le droit interne l'exige, impliquant un acte commis par un des participants en vertu de cette entente ou impliquant un groupe criminel organisé ».

B. La résolution du problème de la double incrimination

815. Le problème de la double incrimination se pose lorsqu'un État réprime un comportement qui n'est pas une infraction dans le pays dont la coopération est requise. Traditionnellement, le pays requis n'aiderait pas un autre État souverain à faire enquête, à poursuivre ou à réprimer un type de comportement qu'il ne juge pas suffisamment répréhensible pour être considéré comme une infraction en vertu de sa législation interne. D'aucuns pensent que ce principe impose aux pays de limiter leurs définitions des actes de terrorisme aux éléments visés dans les instruments universels contre le terrorisme[946]. Selon cette approche, certains États pourraient refuser de coopérer en se fondant sur le principe de la double incrimination. Néanmoins, ce n'est pas un argument permettant de conclure que les États ne peuvent pas pénaliser des infractions préparatoires du terrorisme qui ne sont pas définies dans les conventions et protocoles contre le terrorisme adoptés sous l'égide de l'Organisation des Nations Unies.

816. Bien que le terrorisme soit de plus en plus un phénomène international, la législation interne peut fréquemment permettre d'entamer des poursuites sans devoir avoir recours à une coopération internationale formelle dépendant d'une double incrimination. Les définitions nationales de la responsabilité pénale qui englobent les infractions dans les instruments internationaux mais qui sont plus larges que celles-ci, n'empêchent pas de donner suite à une demande d'entraide judiciaire émanant d'un pays ayant une définition plus étroite. Ainsi, progressivement, il y a comme un recul de la perception traditionnelle de la double incrimination (1), en même temps qu'il y a une imbrication entre les notions d'association de malfaiteurs et d'entente (2).

[946] Il s'agit là d'une approche *in abstracto*, c'est-à-dire qu'elle repose sur une identité de qualification juridique. En d'autres termes, l'État requérant dans une procédure d'extradition recherche si son droit prévoit la même infraction objet de l'extradition ; ce qui dans l'hypothèse de l'AMT, non prévue par les instruments universels peut poser problème. V. Entraide judiciaire en matière pénale, partie 1, titre 2, *op. cit.*

1. *Le recul de la perception traditionnelle de la double incrimination*

817. De plus en plus, les pays rejettent les restrictions traditionnelles imposées en matière d'entraide judiciaire internationale en mettant au point des formules proactives de remplacement qui mettent l'accent sur le pouvoir d'appréciation plutôt que sur la rigidité. Ces dernières années, des pays qui ont en matière de justice pénale des systèmes de valeurs comparables ont, de plus en plus, limité le champ d'application de la règle de double incrimination. Une meilleure illustration est donnée par le mandat d'arrêt européen, établi par la décision-cadre du Conseil de l'Union européenne[947]. L'article 2 de la décision contient une liste d'infractions qui, si elles sont passibles dans l'État membre ayant émis le mandat d'arrestation d'une peine privative de liberté de plus de trois ans, impose l'obligation de remise de l'intéressé sans vérification de la double incrimination de l'acte.

818. Même si le principe de double incrimination n'a pas été éliminé, différentes dispositions et interprétations de caractère proactif atténuent son effet restrictif. Les anciennes interprétations exigeant une identité de qualification des infractions et de leurs éléments constitutifs sont peu à peu remplacées par l'approche *in concreto*. C'est du reste la position adoptée au paragraphe 2 de l'article 43 de la Convention des Nations Unies contre la corruption[948]. L'infraction objet de la demande d'entraide doit être passible de peine dans l'État requis. Cette démarche facilite encore plus les demandes d'entraide entre États de cultures et de systèmes juridiques différents où, très souvent, les différences sémantiques entre l'association de malfaiteurs et l'entente ne sont qu'apparentes.

[947] V. décision 2002/584/JAI, *op. cit.*

[948] V. article 43 par. 2 de cette convention : *« En 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. »*

2. *La proximité sémantique de l'association de malfaiteurs avec l'entente*

819. Il serait erroné de supposer qu'il n'y a pas double incrimination du seul fait que, comme il est souvent avancé[949], l'entente n'existe que dans les systèmes de *common law* et l'association de malfaiteurs seulement dans l'approche de la criminalité de groupe adoptée par les systèmes de tradition romaniste. Des bastions de ce système comme l'Allemagne[950], l'Espagne[951] et la France[952] ont des lois qui répriment l'entente, de même que le Chili[953]. Les infractions définies par la *RacketeerInfluenced and Corrupt Organization Law* aux États-Unis, adoptée pour combattre la criminalité organisée au plan fédéral et également appliquée aux activités économiques des groupes terroristes, de même que la loi intitulée *Continued Criminal Entreprise Drug Law*, réprime une infraction plus proche de l'association de malfaiteurs que de l'entente définie par les systèmes de *common law*[954], et démontre la convergence croissante des approches de la justice pénale. Ce rapprochement de la justice pénale internationale tend à plus d'efficacité dans la répression du terrorisme, en témoignent l'élaboration de nouvelles incriminations au niveau international.

[949] V. notamment ONUDC, *La prévention des actes terroristes : une stratégie de justice pénale intégrant les normes de l'état de droit à la mise en œuvre des normes des Nations Unies contre le terrorisme, op. cit*., par. 26, p. 12, où l'association de malfaiteurs et l'entente sont respectivement associées au système de tradition romaniste et au système de *common law*.
[950] V. article 30 du Titre II du *Code pénal*.
[951] V. articles 17 et 516 du *Code pénal*.
[952] V. article 323-4 du *Code pénal*.
[953] V. article 8 du *Code pénal*.
[954] V. Article 1962 du Titre 18 et article 848 du Titre 21 du Code des États-Unis.

§2- L'élaboration de nouvelles incriminations terroristes

820. Les nouvelles incriminations sont celles qui ont été définies après le 11 septembre 2001. Ces incriminations traduisent la volonté des États d'intervenir de manière préventive dans la préparation d'un acte de terrorisme. Ces infractions se situent en amont de l'acte terroriste. Il s'agit d'actes « pouvant conduire à la commission d'infractions terroristes »[955]. Le Pacte international et les valeurs inhérentes à l'État de droit qu'il représente permettent d'imposer des restrictions à tout appel à la haine nationale, raciale ou religieuse (et sans doute aussi culturelle)[956] qui constitue une incitation à la discrimination, à l'hostilité ou à la violence. Les actes consistant à conseiller, persuader ou enflammer un interlocuteur, un lecteur ou un spectateur pour l'encourager à commettre un acte de violence physique immédiate, sont les cas les plus évidents d'incitation répréhensible. Il importe, dès lors, de rechercher le type de comportement qui doit être considéré comme une manifestation inoffensive, ou tout au moins protégée, de convictions religieuses ou d'expression d'opinions, et d'identifier les éléments constitutifs d'une incitation répréhensible. Il y a lieu de se demander si l'État doit attendre que le signal de tuer soit donné avant de réprimer l'incitation à la haine.

[955] V. Convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme, *op. cit.*, rapport explicatif, STCE n° 196, par. 26.

[956] V. De ce point de vue, le dialogue interculturel et interconfessionnel prôné dans l'approche criminologique de ces réflexions doit trouver un écho favorable. Car ce dialogue contribue à faire reculer la radicalisation violente et les extrémismes.

821. Il pourrait s'agir d'une question de pure forme à laquelle la réponse est évidente. Pourtant, il n'est pas aussi facile de répondre par le bon sens à toutes les situations. La meilleure illustration est donnée par la Grande-Bretagne qui, longtemps, a toléré dans ses mosquées des prêches particulièrement hostiles de la part des adeptes de ces lieux de prière, jusqu'aux violents attentats de Londres et aux nombreuses tentatives, sur le territoire du Royaume-Uni. L'enjeu ici est de savoir comment il faut évaluer le fait d'apprendre aux adolescents, pendant des années, l'art de manier des armes à feu ou des dispositifs explosifs, ou encore le « devoir » religieux ou historique de recourir à la violence contre une nationalité, une culture ou un groupe religieux haï. Cet enseignement peut-il être réprimé même s'il tend à susciter des actes de violence à une date et en un lieu incertains et non aujourd'hui ou demain ? Comment le ministère public parvient-il à prouver qu'un discours incendiaire crée un danger d'infraction violente alors qu'il se peut que quelques étudiants seulement soient amenés à commettre de telles infractions, et ce seulement plusieurs années plus tard ?
Cette somme d'interrogations a conduit les États à se doter de nouvelles incriminations, qui, objectivement, peuvent être classées en infractions de nature intellectuelle (I) et en infractions d'ordre matériel (B).

I. Les infractions de nature intellectuelle

Les infractions de nature intellectuelle posent le problème juridique de la frontière entre la liberté d'expression[957] mais aussi de religion[958], avec l'apologie du terrorisme. Elles comprennent la provocation publique à commettre le terrorisme (A) et la possession d'information en rapport avec le terrorisme (B).

[957] V. en ce sens notamment M. le professeur émérite J. Francillon, « Les délits d'apologie de crimes de guerre et d'apologie du terrorisme à l'épreuve de la jurisprudence de la Cour européenne des droits des l'homme » (CEDH 15 janvier 2009, *Orban et autres c/ France*, req. n° 20985/05 ; JCP 2009. II. 10040, note E. Derieux ; Legipresse n° 258, 2009. I. Act. Pan. 9 ; 2 octobre 2008, *Leroy c/ France*, req. n° 36109/03, BICC 1er décembre 2008 ; JCP 2008. Act. jur. 616, obs. E. Derieux, et *ibid.* I. 209, obs. B. de Lamy ; JCP 2009. I. 104, chron. F. Sudre, n° 15), *inRSC*, 2009, p. 124.
[958] Sur la question de savoir s'il faut « museler » les imams faisant l'apologie du terrorisme, v. Me J.-C. Hébert, « Le prêche de la terreur », Justice et société ; l'avocat canadien se pose la question de savoir si un imam peut, en toute quiétude, exprimer dans un prêche sa compassion pour les «combattants de la liberté» se livrant à des actes terroristes dans le monde, voir le lien suivant :
http://www.barreau.qc.ca/publications/journal/vol37/no13/justiceetsociete.html.

A. La provocation publique à commettre le terrorisme

822. La définition de la provocation publique a été donnée par le Conseil de l'Europe[959]. Il n'est pas opportun de revenir sur une étude réalisée après un énorme travail de prospection de plus de 40 législations nationales par les experts désignés par le Conseil. Il convient de noter que la définition retenu par le Conseil de l'Europe soulève quatre séries de remarques concernant l'interaction entre l'infraction de provocation ou incitation et la liberté d'expression. Premièrement, seuls les messages publics sont réprimés ; une incitation non publique tombant sous le coup des concepts généraux à la base de la responsabilité pénale, qui peuvent être notamment la complicité, l'association de malfaiteurs, l'entente, l'assistance, le conseil, la préparation, l'organisation, la direction ou la contribution à la commission d'une infraction. Deuxièmement, faire de l'intention subjective d'inciter à la commission d'une infraction terroriste un élément de l'infraction, élimine nombre d'objections possibles concernant la liberté d'expression et la valeur du discours intellectuel concernant des idées peu populaires[960]. Troisièmement, ni le législateur ni l'exécutif n'est habilité à déclarer qu'un message, slogan, symbole ou philosophie, en soi, est dangereux ou interdit. L'élément constitutif de l'infraction qu'est le fait que le message rendu public crée le danger de commission d'infractions terroristes doit être prouvé à un magistrat indépendant dans un contexte factuel spécifique. Quatrièmement, un comportement dont il est établi qu'il crée le danger de commission d'infractions terroristes est répréhensible, qu'il consiste ou non à faire directement appel à la commission d'infractions spécifiques. Cette disposition est importante dans le cas de l'endoctrinement idéologique, religieux et intellectuel qui justifie la violence sans cependant comporter d'appel explicite à la commission d'une attaque spécifique contre un objectif déterminé[961]. Ces précautions sont présentes dans les législations incitant à la violence (1), et dans d'autres législations relatives à l'incitation à la discrimination ou à l'hostilité (2).

---

[959] V. *supra*, Introduction générale, n° 69.

[960] Cela n'est pas contrairement aux principes de preuve contenus dans un certain nombre de conventions internationales comme les règles de preuve contenues au paragraphe 3 de l'article 3 de la Convention de Vienne de 1988 sur la drogue et les psychotropes, au paragraphe 2 de l'article 5 de la Convention de 2000 contre la criminalité transnationale organisée ou à l'article 28 de la Convention des Nations Unies de 2003 contre la corruption, qui contiennent toutes une disposition selon laquelle « la connaissance, l'intention, le but, la motivation ou l'entente […] peuvent être déduits de circonstances factuelles objectives ».

[961] V. ONUDC, *La prévention des actes terroristes : une stratégie de justice pénale intégrant les normes de l'état de droit à la mise en œuvre des normes des Nations Unies contre le terrorisme*, *op. cit.*, par. 45, p. 23.

1. *Les législations concernant l'incitation à la violence*

823. Presque tous les États punissent quiconque amène une autre personne à commettre un crime, soit en définissant l'intéressé comme participant au crime, soit en qualifiant une infraction spécifique d'incitation. L'article 2 du Titre 18 du Code des États-Unis dispose que « a) quiconque commet une infraction contre les États-Unis ou aide, conseille, commande, incite ou encourage sa commission est puni comme auteur de l'infraction ; b) quiconque cause intentionnellement la commission d'une acte qui, s'il avait été commis directement par l'intéressé ou par une autre personne, constituerait une infraction contre les États-Unis, est punissable comme auteur de l'infraction. »[962]. Un intéressant recueil des États membres et des États observateurs du Conseil de l'Europe figure dans la publication intitulée « Apologie du terrorisme » et *« Incitement to terrorism »* de 2004, pour l'élaboration de laquelle 41 États membres et quatre observateurs du Conseil de l'Europe ont fourni des informations sur leurs législations. La publication du Conseil tendait à déterminer combien de pays avaient promulgué des lois interdisant spécifiquement l'apologie du terrorisme ou l'incitation au terrorisme[963], mais il ressort des réponses des pays que beaucoup d'entre eux avaient promulgué des lois interdisant l'incitation à commettre des crimes ou des actes de violence en général. L'article 259 du Code pénal suisse est un exemple clair et succinct de loi qui criminalise l'incitation et l'infraction ultime séparément. Aux termes de cet article, « quiconque incite publiquement à la commission d'un crime est passible d'une peine de prison de trois ans au maximum »[964]. De même, « quiconque incite publiquement à la commission d'un délit comportant des actes de violence contre des personnes et des biens est passible d'une peine d'emprisonnement ou d'une amende »[965]. Il y a un élément d'incertitude quant à la prévision de conséquences violentes futures, sauf lorsqu'il s'agit de lois concernant des formes particulières d'incitation comme celle créant la discrimination ou l'hostilité.

[962] *Ibidem*, par. 47.
[963] V. notamment la loi contre le terrorisme du Royaume-Uni, de 2006, *op. cit.* Pour un exemple de loi contre l'incitation, voir, Proposition de loi belge, complétant le livre II, titre I*ter*, du Code pénal en vue de réprimer l'incitation au ou l'apologie du terrorisme, Sénat de Belgique, session du 28 juin 2004, document législatif n° 3-781/1.
[964] *Ibidem*, p. 24.
[965] *Ibidem*.

2. *Les législations relatives à l'incitation à la discrimination ou à l'hostilité*

824. Plusieurs pays ont promulgué des lois, souvent fondées sur l'expérience passées, en vue d'interdire des actes qui peuvent à l'heure actuelle représenter un risque plus sérieux d'incitation à la discrimination et à l'hostilité qu'à une violence immédiate. Ces lois interdisent parfois la tentative de justification ou de déni d'une discrimination, d'une hostilité ou d'une violence passée ou présente. C'est ce qu'il est parfois convenu d'appeler les infractions d'apologie. Le paragraphe 3 de l'article 130 du Code pénal allemand réprime le fait d'approuver, de nier ou de présenter comme inoffensif certains actes commis sous le régime du Parti national socialiste. Dans le même sens, le Code pénal croate, réprime toute propagande d'idéologies fascistes ou nazies[966].

825. D'autres lois interdisent le fait d'afficher ou de distribuer des symboles spécifiés sous réserve, dans ce cas également, d'exceptions si ces actes ont des fins de recherche ou des fins artistiques ou autres fins innocentes[967]. Ces lois doivent être lues à la lumière du paragraphe 2 de l'article 19 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, d'après lequel, « Toute personne a le 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, sans considération de frontières, sous une forme orale, écrite, imprimée ou artistique, ou par tout autre moyen de son choix »[968]. Cette liberté d'expression doit s'exercer dans la limite de ce qui est autorisé. En aucun cas, elle ne saurait inclure la possession d'informations en rapport avec le terrorisme.

[966] V. art. 151 a du Code pénal croate.
[967] V. notamment, art. 86 a) du Code pénal allemand et article 269/B du Code pénal hongrois tel que modifié en 1993.
[968] Cette disposition se trouve, mieux élaborée, à l'article 10 Conv. EDH.

B. La possession d'informations en rapport avec le terrorisme

826. Depuis longtemps, la possession non autorisée ou non justifiée d'articles habituellement utilisés pour la commission d'une infraction, comme du matériel de contrefaçon de billets de banque ou des armes, a été incriminée en tant que type d'acte préparatoire. La possession intentionnelle non autorisée d'articles dangereux est habituellement répréhensible sans qu'il soit nécessaire de prouver la commission ou la tentative de commission d'une infraction distincte pour les exigences de laquelle ces articles doivent effectivement être utilisés illégalement. Le paragraphe 2 f) de l'article 3 de la loi sud-africaine de 2004 relative à la protection de la démocratie constitutionnelle contre le terrorisme et les activités connexes interdit la possession de tout article lié à l'implication dans une activité terroriste si la personne qui en a possession sait ou aurait dû avoir des raisons de savoir ou de soupçonner l'existence d'un tel lien[969]. Le paragraphe 4 de l'article 101 de la loi australienne de 2002 portant modification des mesures de sécurité contre le terrorisme interdit le fait de posséder, sciemment ou en méconnaissant de manière fautive l'existence d'un tel lien, tout article lié à la préparation d'un acte terroriste, à la participation à un tel acte ou à la fourniture d'une assistance à cette fin.

827. Ces lois ne vont pas nécessairement à l'encontre du principe de certitude faisant partie des règles de l'état de droit au stade de la mise en accusation ou du procès de l'intéressé car, avant que l'intéressé puisse être condamné, le ministère public doit établir une intention délibérée ou l'existence d'une faute concernant l'utilisation devant être faite de l'article trouvé en possession de l'infracteur. Cependant, l'application de telles lois par les services de police et les enquêteurs doit être supervisée de très près et contrôlée afin d'éviter tout arbitraire. Le cas du contrôle auquel ont été soumis les passagers dans les aéroports après les attentats de septembre 2001 a démontré à quel point les services de sécurité ont interprété largement la catégorie d'articles dangereux ou suspects, même s'il s'agissait uniquement de coupe-ongles.

[969] V. document ONUDC, *op. cit*., par. 57, p. 28.

828. Différentes législations nationales font à toute personne l'obligation d'alerter les autorités si elle possède des informations sur des activités terroristes. Le paragraphe 8 de l'article 261 du Code pénal hongrois punit toute personne qui dispose d'informations dignes de foi concernant la préparation d'un acte terroriste, mais ne les communique pas aux autorités dès que possible[970]. Cela étant, les lois nationales qui répriment le fait de s'abstenir délibérément de divulguer une information concernant des infractions terroristes ou la préparation de telles infractions doivent être interprétées comme n'obligeant pas l'intéressé à témoigner contre lui-même. Une disposition appropriée concernant l'immunité de poursuites peut permettre d'amener une personne, qui s'est abstenue de communiquer aux autorités les informations qu'elle avait au sujet d'actes de terrorisme, à témoigner sous peine de prison si une telle disposition garantit que ce témoignage ne pourra pas être utilisé comme preuve contre le témoin, sauf pour un délit de faux témoignage[971]. Pareille disposition peut d'ailleurs être utilisée pour dissuader des candidats aux infractions de nature matérielle.

II. Les infractions de nature matérielle

829. La « matérialité » ici ne concerne pas celle des éléments constitutifs d'une infraction. Les infractions de nature matérielle sont celles qui ont été, à l'instar la provocation publique au terrorisme, définies dans la Convention du Conseil de l'Europe de 2005 pour la prévention du terrorisme. Il s'agit d'infractions qui se situent en amont de l'attentat terroriste. Mais leur matérialité, ou mode leur mode d'expression les rend beaucoup plus dangereux. De fait, ils peuvent constituer en soit un acte terroriste, même s'ils restent avant tout des préparatifs au terrorisme. Telle est d'ailleurs la raison d'être d'une politique pénale antiterroriste axée sur la prévention, celle qui doit permettre de réprimer le recrutement pour le terrorisme (A) et surtout l'entraînement de terroristes (B).

[970] *Ibidem*, par. 59, p. 29.

[971] Pareilles dispositions doivent être proches du système des repentirs. Ainsi, en Algérie, la loi dite de clémence pour les personnes « repenties », adoptée par le gouvernement le 25 février 1995, a permis à un nombre croissant d'islamistes « repentis » — des jeunes ayant été engagés dans le mouvement islamiste armé – de se réinsérer dans la « vie normale ».

A. Le recrutement pour le terrorisme

830. Le recrutement pour le terrorisme est établi par la Convention du Conseil de l'Europe de 2005 pour la prévention du terrorisme comme une infraction, et le définit comme étant le fait « de solliciter une autre personne pour commettre ou participer à la commission d'une infraction terroriste, ou pour se joindre à une association ou à un groupe afin de contribuer à la commission d'une ou plusieurs infractions terroristes [visées par les conventions et protocoles universels énumérés] par l'association ou le groupe. Après les attentats de septembre 2001 aux États-Unis, les États ont reçu l'obligation de réprimer le recrutement par un groupe terroriste comme étant une infraction (1). Dès lors, il importe que la loi détermine des critères déterminant l'illicéité d'un groupe (2).

1. *L'obligation de réprimer le recrutement pour le terrorisme*

831. L'obligation de réprimer le recrutement de membres de terroristes figure au paragraphe 2 a) du dispositif de la résolution 1373 (2001) du Conseil de sécurité, qui décide que les États « s'abstiennent 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 arme des terroristes ».Plusieurs pays ont promulgué des lois qui englobent le recrutement à des fins de terrorisme dans leur définition d'"activités terroristes". Les pays qui ont promulgué des dispositions légales concernant expressément ce recrutement sont notamment le Canada[972], Chypre[973], l'Ouganda[974] et la Tunisie[975]. Aux termes de la loi chypriote, se rend coupable d'infraction toute personne qui accepte sciemment de recruter ou qui recrute une autre personne « pour être membre d'une groupe terroriste ou d'une organisation interdite, ou pour participer à la commission d'un acte de terrorisme ». La loi tanzanienne de 2002 relative à la prévention du terrorisme utilise un libellé presque identique en son article 21.

832. Quelques pays n'ont pas adopté de loi interdisant spécifiquement le recrutement pour le terrorisme ou l'appartenance à des organisations terroristes et s'en remettent aux lois de caractère général interdisant l'association de malfaiteurs, l'entente et l'appui au terrorisme[976]. Selon la législation d'autres pays, l'exécutif et les tribunaux peuvent interdire des groupes en tant qu'organisations terroristes illégales et ensuite réprimer le recrutement ou la participation à ces organisations[977]. En conséquence, la loi doit prévoir que des procédures claires seront établies par une autorité appropriée afin de dire quel est le réel danger d'un groupement.

[972] V. paragraphe 3 de l'article 83.18 du Code pénal.
[973] V. article 11 de la Loi fédérale relative au terrorisme.
[974] V. article 9 de la partie III de la Loi contre le terrorisme
[975] V. article 14 de la Loi contre le terrorisme et le blanchiment d'argent
[976] V. rapports des États au Comité contre le terrorisme à l'adresse suivante : http://www.un.org/french/docs/sc/committees/1373/index.shtml.
[977]Ces lois, à l'instar de celles relatives à l'association de malfaiteurs, doivent tenir compte du principe de principe de légalité.

2. La détermination des critères d'illicéité d'un groupe

833. Les définitions et normes de preuve devront être fixées afin de pouvoir déterminer le danger social justifiant l'interdiction d'un groupe. En outre, un mécanisme indépendant de recours doit être prévu pour pouvoir contester les décisions prises pour qu'elles puissent, le cas échéant, être rectifiées. Il est impératif de déterminer, en droit, quelles sont les conséquences au regard du droit interne de la désignation par l'ONU ou par une institution régionale d'un groupe en tant qu'association terroriste, et prévoir les conséquences d'une telle désignation. Il faut prévoir l'éventualité que, dans la pratique, un groupe considéré comme terroriste change de nom ou réforme ses structures mais demeure, pour l'essentiel, la même entité dangereuse[978]. L'un des points communs de ces lois est que l'appartenance à l'organisation n'est pas répréhensible si l'intéressé y est entré avant qu'elle soit interdite ou n'a pas pris une part active à ses activités, après qu'elle l'a été, par exemple en y effectuant des entraînements.

[978]En Inde, ce problème fait l'objet de l'article 41 de l'Ordonnance de 2004 relative à la prévention des activités illicites portant modification de la loi du même titre de 1967. "L'association n'est pas réputée avoir cessé d'exister du seul fait d'un acte formel de dissolution ou de changement d'intitulé, mais est réputée exister aussi longtemps que ses membres continuent effectivement de conjuguer leurs efforts pour la réalisation des objectifs de l'association", v. titre 2, Chap. 2, *supra* pour l'autorité compétente pour la désignation d'un groupe terroriste.

B. L'entraînement de terroristes

834. L'entraînement pour le terrorisme obéit aux mêmes remarques que pour l'incitation et le recrutement pour le terrorisme. Il s'agit d'une des infractions définies par le Conseil de l'Europe dans sa Convention de 2005. Cet entraînement consiste à recevoir des connaissances et un savoir-faire facilitant la perpétration d'actes terroristes. L'article 22 de la loi tanzanienne de 2002 précitée réprime l'entraînement en Tanzanie en vue de la commission d'actes interdits par l'alinéa a) dudit article. L'interdiction énoncée audit alinéa s'applique à tous les actes réalisés en Tanzanie dans le but de promouvoir ou de faciliter la commission d'actes de violence à l'étranger, que lesdits actes se matérialisent ou non. Cette loi est un exemple de texte visant à empêcher que le territoire d'un pays soit utilisé comme refuge ou sanctuaire à partir duquel des attaques puissent être lancées contre d'autres États.

835. Certaines lois interdisent l'association intentionnelle et délibérée avec des membres, partisans ou dirigeants connus d'une organisation terroriste interdite lorsque cette association a pour effet d'appuyer l'organisation en question. Cette interdiction met en cause la liberté d'association ainsi que la liberté d'expression protégée par les instruments internationaux relatifs aux droits et libertés[979]. Le paragraphe 1 de l'article 102.8 du Code pénal australien réprime l'« association avec des organisations terroristes » mais ne s'applique pas dans le contexte familial ou dans le contexte de la pratique publique d'un culte religieux, l'association à des fins humanitaires ou pour la fourniture d'avis ou de services juridiques ou si l'application de cet article porte atteinte à une doctrine constitutionnelle de liberté implicite de communication politique. De manière générale, cette posture répressive correspond parfaitement à la politique de protection de la société et du droit à la vie (protégé par le Pacte !) face à des actes d'une extrême violence, qui restent des impératifs qui sous-tendent une procédure pénale plus allégée.

[979] V. notamment articles 19 (liberté d'expression) et 22 (liberté d'association) du Pacte international relatif aux droit civils et politique, ou articles 10 (« liberté d'expression ») et 11 (« liberté d'association ») Conv. EDH.

Section 2- La simplification du droit procédural

836. La simplification du droit procédural est la suite logique des exigences de légalité et de certitude tels qu'elles viennent d'être illustrées, au moyen de définitions claires des formes de planification, de préparation et d'appui aux actes violents de terrorisme qui peuvent légitimement être considérés comme des infractions pénales. À ce titre, les mécanismes de procédure méritent d'être revus. Car une stratégie proactive exige l'existence de mécanismes d'enquêtes et de règles de preuve légales de nature à faciliter l'intervention des forces de police avant que des tragédies ne surviennent, tout en respectant les protections de procédure reflétées dans les règles de l'État de droit. Il serait frustrant de criminaliser la planification et la préparation d'attaques terroristes pour ne pas pouvoir utiliser, par la suite, les méthodes d'enquête secrètes indispensables pour rassembler des éléments de preuve au sujet de ces plans et préparatifs. C'est pourquoi il est impératif d'élaborer des mécanismes visant à faciliter l'admissibilité de mesures préventives (§1), mais également des mécanismes juridiques de protection de certaines méthodes d'obtention de preuves (§2).

§1- Les mécanismes visant à faciliter l'admissibilité de mesures préventives

837. Les mécanismes visant à faciliter l'admissibilité de mesures préventives sont des techniques de procédure qui confèrent aux informations recueillies aux fins de prévention du terrorisme un caractère juridique qui les vide de tout vice. Il s'agit de conférer à certains types d'opérations d'enquête pénale une certaine validité sans laquelle ces mesures ne pourraient être admises devant une juridiction, parce que posant un problème de légalité. En d'autres termes, il est question de rechercher des mécanismes qui, tout en étant conformes aux normes internationales, permettront à la police, aux services nationaux de sécurité, aux magistrats du parquet et aux juges d'instruction de rassembler légalement des éléments de preuve fiables établissant l'existence de préparatifs d'actes de terrorisme avant que ceux-ci ne se matérialisent par la violence. Avant d'examiner les mécanismes de procédure visant à faciliter l'application de mesures tendant à prévenir le terrorisme, il est essentiel de mettre en relief un impératif prééminent. Il ne peut être appliqué aucune mesure de procédure qui irait à l'encontre des garanties inhérentes à l'État de droit[980], qui sont contenues dans le Pacte. Cela voudrait dire que s'il n'y a pas eu de dérogation régulière en application de l'article 4 du Pacte, les garanties de procédures énoncées à l'article 9 touchant le droit d'être informé des raisons de l'arrestation et des accusations formulées, le droit d'être traduit sans tarder devant une autorité judiciaire et le droit d'être jugé dans un délai raisonnable ainsi que le droit de contester la légalité de la détention et le droit à réparation en cas d'arrestation illégale doivent être scrupuleusement respectés. De même, la présomption d'innocence et le droit à un procès équitable, à l'égalité au regard de la loi, à l'assistance d'un conseil de son choix, à la production de témoins et à l'interprétation si besoin est, et le droit de ne pas témoigner contre soi-même ou de ne pas avouer sa culpabilité, sont protégés par l'article 14 du Pacte, s'il n'y a pas eu dérogation régulière en vertu de l'article 4 dudit Pacte, qui n'autorise des dérogations officiellement proclamées que dans la mesure rigoureusement nécessaire pour faire face à la menace qui pèse sur la survie de la nation et ne doivent pas être discriminatoires. Car ces exigences de l'État de droit conditionnent la validité des informations recueillies de la collectivité (I) ainsi que celles des opérations de renseignement (II).

[980] Cela signifie qu'en cas d'urgence, lorsqu'un État souhaite déroger aux articles du Pacte qui permettent de restreindre les garanties qui y sont consacrées, il doit observer les règles énoncées à l'article 4 du Pacte (droit de

I. La validité des informations recueillies de la collectivité

838. Les informations recueillies de la collectivité ont par le passé donné lieu à des excès (A), en sorte que certains systèmes juridiques, désireux de disposer d'une importante source d'information, ont décidé d'encadrer juridiquement un tel procédé (B).

dérogation). De telles dérogations ne sont pas autorisées concernant les articles relatifs au droit à la vie (article 6), à la torture (article 7), à l'esclavage et à la servitude (article 8), à l'emprisonnement lié à l'impossibilité d'exécuter une obligation contractuelle (article 11), à la non-rétroactivité des lois (article 15), au droit à la reconnaissance de sa personnalité juridique (article 16) et à la liberté de pensée, de conscience et de religion (article 18), sous réserve des restrictions indispensables visant à limiter les manifestations dangereuses de conviction conformément au paragraphe 3 de cet article.

A. Les excès historiques d'un tel système

839. Pour contrer efficacement le terrorisme, il faut pouvoir rassembler les informations sur les groupes terroristes et leurs activités. Toutefois, en se souvenant de l'approche représentée par le ministère de la sécurité de l'ex-Allemagne de l'Est, devenu l'archétype d'un service national de sécurité excessivement invasif, des craintes peuvent être légitimement exprimées à propos de ce système d'obtention de preuves, manifestement inaccessible. Selon les informations disponibles[981], en effet, il y avait dans le pays en question, environ 17 millions d'habitants, un réseau civil de 300 000 informateurs, appelés employés officieux, qui coopéraient avec quelque 100 000 agents de renseignement et agents de sécurité à plein temps.[982] Une pénétration aussi massive de la société par une organisation étatique de surveillance est malsaine pour une multitude de raisons, dont la moindre n'est pas l'esprit de méfiance qu'elle crée parmi le public. Mais alors qu'il reflète une situation extrême, cet exemple met en relief une importante réalité. La sécurité publique dépend d'informations qui ne peuvent provenir que de renseignements rassemblés au niveau des individus et des quartiers. Les forces de sécurité les plus éclairées reconnaissent que la coopération du public doit venir de la confiance que placent dans la police les communautés au sein desquelles les terroristes risquent d'être recrutés ou de se trouver, et non d'un sentiment de crainte ou d'oppression. Les autorités publiques ne doivent ménager aucun effort pour créer un climat dans lequel les membres de la communauté reconnaissent la nécessité de protéger la sécurité publique et n'ignorent pas des groupes dangereux ou l'incitation à la violence. C'est pourquoi, les autorités gagneraient à encadrer le procédé d'obtention d'information de la collectivité.

[981] V. Document ONUDC, *op. cit.*, par. 63, p. 31.
[982]Voir l'encyclopédie Wikipedia, http://en.wikipedia.org/wiki/Stasi. V. également John O. Koehler, Stasi, "The Untold Story of the East German Secret Police",
http://www.nytimes.com/books/first/k/koehler-stasi.html.

B. L'encadrement juridique du procédé

840. L'encadrement juridique des informations reçues de la collectivité répond au souci d'une meilleure efficacité dans la répression des actes préparatoires au terrorisme[983]. Ainsi par exemple, en Espagne, les autorités ont élaboré un « décalogue de coopération avec le citoyen »[984] dans lequel elles donnent des indications pratiques tout en soulignant la nécessité et l'efficacité de la collaboration du citoyen dans la lutte contre le terrorisme. Lord Toby Harris, ancien président de la *Metropilitan police Authority* de Londres a eu le mot suivant à ce sujet : « *La relation spéciale qui existe entre la police et les différentes communautés qu'elle sert est fondamentale pour le maintien d'un système de justice pénale efficace et transparent. En l'absence de coopération étroite, d'ouverture, d'appui et de confiance de toutes parts, nos tribunaux, nos magistrats et notre police n'auront pas la crédibilité nécessaire pour faire leur travail* »[985].

[983] De fait, certaines législations autorisent « l'appel à la dénonciation » contre une exemption de peine (par ex. art. 414-12 C. pén.) et une réduction de peine de moitié au dénonciateur qui permet de faire cesser un trafic de stupéfiant et d'identifier, le cas échéant, les autres coupables (v. J. Pradel, *Droit pénal comparé* ; *op. cit*., n° 98, p. 137).
[984] V. Decálogo de colaboración ciudadana, http://www.guardiacivil.org/terrorismo/decalogo/index.jsp.
[985] V. cet extrait de discours à l'adresse suivante : http://www.mpa.gov.uk/about/speeches/2003/030430.htm.

841. Toutefois, même si des informations crédibles sont reçues de la collectivité et sont combinées à une surveillance physique des suspects, aux informations publiées ou aux renseignements provenant de gouvernements étrangers, ces sources fourniront rarement des preuves suffisantes pour obtenir une condamnation pénale. Les informations d'origine humaine, même provenant de personnes proches de terroristes présumés, risquent d'être insuffisantes pour des poursuites parce qu'elles ne sont pas fondées sur des observations personnelles directes ou bien parce que la source de l'information n'a accès qu'à des renseignements partiels ou est induite en erreur par les suspects. Lorsque les activités des suspects peuvent être dangereuses et que les informations disponibles sont insuffisantes pour intervenir efficacement, les autorités doivent soit attendre passivement, soit adopter des mesures proactives. Une surveillance passive suppose un risque : il se peut qu'un complot existe effectivement et parvienne jusqu'à une conclusion violente à l'insu de la police. Une telle attitude n'est sans doute pas non plus d'un bon rapport coût-efficacité. Une surveillance physique continue exige des ressources et est difficile à maintenir pendant une période prolongée non seulement pour des raisons financières mais aussi en raison de la probabilité que les agents chargés de la surveillance soient démasqués. Une surveillance intermittente n'est viable que dans la mesure où elle peut lancer l'alerte lorsqu'il s'est produit des changements visibles de circonstances, par exemple si une personne change de travail ou d'habitudes[986]. Il faut par conséquent envisager des mesures novatrices et proactives pour rassembler des preuves, comme le sont les opérations d'enquêtes secrètes.

II. La validité des opérations d'enquêtes secrètes

842. Les opérations d'enquêtes secrètes sont effectuées à l'insu de terroristes présumés et permettent de recueillir des informations de la part des services de renseignement (A). Ces informations peuvent également prendre la forme d'opérations infiltrées (B).

[986] V. document ONUDC, *op. cit*., par. 64, p. 32.

A. Les informations fournies par les services de renseignement

843. Les services de renseignement ont fréquemment accès à des sources d'information techniques et étrangères, à la différence des institutions nationales du système de justice pénale. Pour protéger l'anonymat de sources d'information infiltrées, il arrive que ces services refusent de communiquer les renseignements dont ils disposent. Dans certaines circonstances, ils fournissent une version épurée destinée à servir uniquement à l'enquête et non à des fins de preuve ou d'attribution. Or, le paragraphe 3 e) de l'article 14 du Pacte garantit à l'accusé le droit « d'interroger ou faire interroger le témoin à charge ». Pour respecter cette garantie, les autorités doivent fréquemment faire des choix difficiles entre la protection de l'anonymat d'une source d'information infiltrée et l'utilisation des informations obtenues comme preuve, de sorte que la source d'information, qu'elle soit technique ou humaine, puisse être soumise à l'examen prévu par le Pacte ou les conventions régionales pertinentes[987]. Quelques systèmes juridiques ont fait l'expérience de procédures qui permettent un degré limité de l'anonymat, tout au moins en ce qui concerne le public et l'accusé, même si le tribunal et le conseil de la défense connaissent l'identité réelle du témoin ou de la source d'information.

[987] V. disposition équivalente à l'art. 6 d) de la Conv. EDH.

844. La Cour européenne des droits de l'homme a été amenée à statuer sur l'utilisation de témoins anonymes dans le cadre de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme. La Cour a considéré que la Convention n'interdit pas, au stade de l'enquête, d'avoir recours à des sources comme des informateurs anonymes, mais elle a souligné que l'utilisation de telles sources dans les procès soulevait des difficultés car *« Si la défense ignore l'identité de la personne qu'elle cherche à interroger, elle peut être privée des informations mêmes qui lui permettraient de démontrer que le témoins est parti pris, hostile ou peu fiable »*[988]. La Cour a identifié un certain nombre de sauvegardes qui peuvent permettre de préserver l'anonymat d'un témoin tout en respectant les règles de l'État de droit et les principes de droit de l'homme. Il doit être établi que le recours à une telle mesure était rigoureusement nécessaire et que « les handicaps auxquels la défense était confrontée étaient suffisamment compensés par les procédures suivies par les autorités judiciaires »[989]. La Cour a également déclaré que de tels éléments de preuve devaient être traités avec une extrême prudence et ne devaient pas être la base exclusive ni principale d'une décision de culpabilité[990]. Le principe demeure celui de la protection des sources anonymes (1), en sorte que les États qui ont opté pour cette solution s'emploient à résoudre le problème posé par l'article 14 du Pacte (2).

[988] V. CEDH, *Kotovski c. Pays-Bas*, 20 novembre 1989, par. 42.
[989] V. CEDH, *Doorson c. Pays-Bas*, 26 mars 1996, par. 72. Une telle condition peut être remplie en permettant, par exemple, au conseil de la défense d'interroger le témoin, en connaissant son nom et son identité, en présence du juge.
[990] *Ibidem*, par. 76.

1. La protection des sources anonymes

845. Lorsque les services de renseignement sont disposés à permettre que les informations dont ils disposent soient utilisées à des fins de preuve ou pour des enquêtes ou été obligé de le faire, il faut à tout prix sauvegarder les valeurs essentielles que sont la recherche de la vérité et l'intégrité du système de justice pénale. Lorsque la procédure pénale protège la confidentialité de l'information et que celle-ci n'est pas elle-même utilisée comme preuve, les sources de renseignement peuvent se montrer plus disposées à générer des preuves indépendantes sans compromettre le secret de leurs sources et de leurs méthodes[991]. Il n'y a rien à objecter à cela si la fiabilité de tous les éléments de preuve peut être vérifiée par le biais de témoins indépendants qui puissent être interrogés lors du procès. Il en est ainsi des informations provenant d'une source technique ou humaine secrète qui permet à la police de se mettre en place pour observer et saisir une expédition illégale d'armes et rendre compte à l'audience de tous ces actes, à l'exception de la source d'information qui l'a conduite sur les lieux.

846. L'article 17 de la loi du Royaume-Uni de 2000, portant réglementation des pouvoirs d'enquête[992] interdit au gouvernement de divulguer, lors du procès, l'existence de communications interceptées ou les informations recueillies au moyen de tables d'écoute. Ces précautions législatives sont de nature à protéger et à favoriser le développement des méthodes techniques de surveillance mais ne donneraient pas à leurs résultats de valeur probante. Les pays de la Communauté d'États indépendants ont habituellement promulgué des lois détaillées afin de contrôler les activités opérationnelles d'enquête, de définir les autorisations que doit donner un tribunal ou un juge d'instruction et spécifier l'utilisation qui peut être faite des résultats de l'enquête et le degré de confidentialité à observer à cet égard. Toutefois, ces garanties ne résolvent pas le problème du droit d'interrogation dont dispose tout accusé conformément à l'article 14 du Pacte.

[991] V. document ONUDC, *op.cit*., par. 67, p. 33.
[992] *Ibidem*.

2. La résolution du problème posé par l'article 14 du Pacte

847. Lorsque les codes de procédure pénale nationaux créent un risque inacceptable ou imprévisible de divulgation des sources anonymes et des méthodes utilisées, les services de renseignement chercheront à protéger leurs sources et refuseront de communiquer les informations dont ils disposent, même à des fins autres que l'établissement d'une preuve. Le droit visé à l'article 14, paragraphe 2, e)[993] du Pacte qui reconnaît à l'accusé le droit d'interroger les témoins à charge ne répond pas pour autant à la question de savoir si l'accusé a le droit d'interroger les sources qui ont conduit ces témoins à déposer. La jurisprudence nationale reflète différentes approches à cet égard. Toutefois, les mesures garantissant les droits de l'accusé qui sont consacrées dans la législation nationale doivent être observées et l'intégrité du processus judiciaire protégée. Les autorités doivent faire preuve de vigilance pour éviter tout camouflage ou toute dissimulation d'une source de renseignement qui introduirait un élément de fraude et d'inexactitude dans le processus judiciaire.

[993] V. également art. 6, par. 3, d) de la Convention européenne des droits de l'homme.

848. La loi canadienne C-36 contre le terrorisme[994], promulguée le 18 décembre 2001, a reconnu la nécessité de tenir compte de telles éventualités. Son article 83.05 dispose que l'énumération des entités terroristes est établie par le Procureur général, cette décision étant soumise à l'appréciation des tribunaux, et a prévu une procédure suivant laquelle les preuves dont la divulgation mettrait en danger la sécurité nationale ou des vies humaines peuvent être résumées au profit de la défense. L'article 83.06 comporte des dispositions spéciales concernant les informations provenant d'organisations internationales et de gouvernements étrangers. Les informations sensibles provenant de telles sources peuvent être communiquées au tribunal pour que celui-ci détermine si elles devraient être présentées sous forme résumée à la défense pour pouvoir être utilisées comme preuves. Si le tribunal répond par l'affirmative, le Procureur général peut décider de retirer les informations soumises, sans compromettre leur confidentialité afin de protéger ainsi les sources et méthodes utilisées par l'organisation internationale ou le gouvernement étranger dont il s'agit[995]. Cette solution, qui fait apparaître un magistrat dans le recours aux sources anonymes, s'apparente aux procédures d'opérations infiltrées.

[994] V. rapport du Canada au Comité contre le terrorisme, S/2002/667, p. 3.
[995] V. Document ONUDC, *op. cit.*, par. 68, p. 34.

B. Les opérations infiltrées

849. Les opérations infiltrées consistent à rassembler des informations et des preuves sans que les personnes ou entités surveillées sachent qu'elles le sont. Dans certains systèmes juridiques, le recours aux opérations infiltrées relève du pouvoir discrétionnaire de la police et n'est sujet à aucune procédure légale formelle, même si des processus internes d'approbation sont requis pour garantir une supervision prudentielle. Dans d'autres cas, une opération clandestine ou une livraison surveillée doit être approuvée par un juge d'instruction ou par un tribunal, qui doit s'assurer que les conditions légales sont réunies. En Allemagne, la règle est que le recours à un enquêteur infiltré doit être approuvé par le Bureau du Procureur général[996]. Si un danger imminent oblige à intervenir immédiatement sans une telle approbation, celle-ci doit être obtenue dans les trois jours, ou bien il doit être mis fin à l'opération clandestine. En France, dans le cas des infractions englobant des actes de terrorisme, c'est le procureur de la République ou, sur l'avis de ce magistrat, le juge d'instruction, qui peut autoriser la recours à une opération infiltrée[997].

[996] L'École de la magistrature (*Deutsche Riechterakademie*) chaque, un séminaire sur des questions touchant au droit pénal et à la procédure pénale (ainsi que des questions d'actualité; les méthodes d'infiltration aux fins des enquêtes ont également été abordées dans ce cours), v. notamment rapport de l'Allemagne au Comité contre le terrorisme du Conseil de sécurité, S/2004/129, du 20 février 2004.

[997] « Lorsque les nécessités de l'enquête ou de l'instruction concernant l'un des crimes ou délits entrant dans le champ d'application de l'article 706-73 le justifient, le procureur de la République ou, après avis de ce magistrat, le juge d'instruction saisi peuvent autoriser qu'il soit procédé, sous leur contrôle respectif, à une opération d'infiltration dans les conditions prévues par la présente section. », loi du 9 mars 2004, art 708-81 al. 1 *CPP*.

850. Une protection connexe présente dans la plupart des systèmes juridiques est l'exemption de responsabilité pénale, ou l'inadmissibilité des éléments de preuve lors du procès, si l'agent infiltré ou l'informateur a amené l'accusé à agir en jouant le rôle d'agent provocateur qui a dissipé l'hésitation d'un innocent qui, autrement, n'aurait pas commis cette infraction : « Sous peine de nullité ces actes [de l'agent infiltré] ne peuvent constituer une incitation à commettre une infraction »[998]. Il est vrai que lorsque les terroristes vendent de la drogue ou achètent des explosifs, comme cela a été le cas de l'attentat qui a eu lieu à Madrid en mars 2004, ou bien cherchent à se procurer des documents falsifiés, des nouvelles recrues ou un financement, ils peuvent être plus vulnérables à une pénétration que des organisations criminelles type Mafia[999]. Cependant, avant d'exploiter cette vulnérabilité, les autorités gouvernementales doivent faire dûment autoriser leur intervention. Ces autorités doivent également chercher à générer un consensus politique aussi large que possible quant à la mesure dans laquelle des opérations infiltrées sont acceptables pour la collectivité. L'infiltration d'organisations terroristes exige inévitablement des mensonges, des tromperies et des trahisons personnelles. Pour véritablement pénétrer des milieux terroristes, il faut parfois faire semblant de verser des contributions financières ou d'avoir certaines convictions et faire intrusion dans des lieux du culte. Ces méthodes peuvent être qualifiées de sacrilège ou bien être considérées comme reflétant une intolérance raciale, un profilage ethnique ou culturel ou d'autres formes de discrimination. Ces méthodes reflètent surtout les difficultés liées à l'obtention de preuves, en matière d'infractions terroristes ; ces difficultés se retrouvent également lors de la détention.

[998] V. art. 708-81 al. 2 *in fine*Cpp. L'apprentissage de la Mafia est caractérisée par des actes de violence que ne saurait autoriser un gouvernement ; ce qui rend la pénétration d'une telle organisation « professionnelle » quasiment impossible.
[999] V. Document ONUDC, *op. cit.*, par. 77, p. 35.

§2- Les difficultés liées à la privation de liberté des personnes soupçonnées de terrorisme

851. La question de la privation de liberté des personnes accusées ou soupçonnées de terrorisme a déjà été l'objet d'une discussion dans la première partie de ces réflexions, sous l'angle de la protection des droits de l'homme et du respect des règles liées au procès équitable[1000]. Il importe ici de voir comment les autorités répressives, qui disposent très souvent de délais très courts pour réunir suffisamment de preuves pour mettre en accusation les personnes soupçonnées d'actes terroristes, parviennent à faire avec des durées de détention parfois jugées trop courts. Les autorités, comme il sera notamment question en France[1001], font souvent appel au législateur, et au droit comparé pour obtenir des prolongations de durée, en matière de garde à vue ou de détention préventive par exemple. Cet appel au législateur est une exigence de l'État de droit : lorsque les autorités souhaitent contourner une liberté constitutionnelle, c'est à cette même constitution qu'elles se réfèrent pour parvenir à leur fin. Le projet de Convention globale sur le terrorisme, qui prévoit que l'inculpé a le droit de communiquer avec un représentant de l'État dont il est ressortissant et d'en recevoir la visite, tout autant qu'il prévoit que l'inculpé a le droit d'être informé de ses droits ne résout pas pour autant les difficultés inhérentes à la protection des droits des détenues pour terrorisme(I), pas plus qu'il n'apporte une réponse à la question du prolongement de la durée de la détention (II).

[1000] V. *supra*, partie 1, titre 1, chap. 1, sect. 1, §2.
[1001] V. *infra*, chapitre suivant, notamment n° 889, sur l'extension de la garde à vue en France.

I. Les difficultés inhérentes à la protection des droits des détenus

852. Le principe de la garantie des droits d'une personne détenue est la garantie d'un procès équitable, mais aussi un gage du respect de la présomption d'innocence. Au sujet du droit de communication par exemple, un cas de transposition de cette obligation en droit interne est l'article 5 de la loi n° 11 de 1999 relative à le répression des attentats terroristes à l'explosif promulguée par le Sri Lanka d'après lequel « Toute personne non ressortissante de Sri Lanka qui est arrêtée du chef d'une infraction visée par le présente loi a le droit : *a)* de communiquer avec le représentant qualifié de l'État dont elle ressortissante ou qui est à d'autres égards habilité à protéger ses droits ou, si elle est apatride, avec le plus proche représentant qualifié de l'État sur le territoire duquel elle a sa résidence habituelle ; *b)* de recevoir la visite d'un représentant de cet État ; et *c)* d'être informée des droits qui lui sont reconnus en vertu des alinéas *a* et *b*. »[1002] Ces derniers temps, les droits reconnus aux personnes détenues ont été dangereusement méconnus par certaines pratiques comme la procédure dite de certificat de sécurité (A) ou encore la pratique des centres secrets de détention (B).

[1002] V. ONUDC, *Guide* pour l'incorporation législative, *op. cit.*, par. 416, p. 78.

A. La procédure du certificat de sécurité

853. Le régime des certificats de sécurité a été établi en 1978. Depuis 1991, 28 certificats de sécurité ont été délivrés. La procédure du certificat de sécurité est une mesure jugée liberticide par les organes onusiens de contrôle des droits de l'homme[1003] ainsi que plusieurs organisations non gouvernementales de défense des droits de l'homme et des libertés[1004], en ce sens que ces « certificats » portent atteinte aux droit du détenu, notamment le droit à ce que sa cause soit équitablement entendue, celui de contester les preuves produites à son encontre, celui de ne pas s'incriminer soi-même et celui de voir sa détention soumise à un contrôle judiciaire[1005]. La loi canadienne *sur l'immigration et la protection des refugiés* (LIPR) [1006]permet aux ministres de la sécurité publique et de l'immigration de déposer à la Cour fédérale un certificat attestant qu'un résident permanent ou qu'un étranger est interdit de territoire pour raison de sécurité ou pour atteinte aux droits humains ou internationaux, grande criminalité ou criminalité organisée.

[1003] V. Conférence de presse tenue, le 15 juin 2005 par le Groupe de travail sur la détention arbitraire, à propos de cette pratique,

[1004] V. notamment la Ligue des droits et libertés du Canada, « les certificats de sécurité », à l'adresse : http://www.liguedesdroits.ca/interventions-nationales/les-certificats-de-securite.html, ou Amnistie internationale Canada francophone à l'adresse : http://www.amnistie.ca/content/view/9981/1/.

[1005] V. rappeort du Secrétaire général des Nations Unies, A/60/374, *op. cit*., par. 11, p. 5.

[1006] Document législatif régularisant l'entrée des étrangers au Canada en qualité de résident temporaire, étudiant, travailleur, immigrant, personne protégée, etc. Elle fut adoptée en 2001 par le Parlement du Canada, alors sous contrôle du parti libéral, et son entrée en vigueur fut fixée au 28 juin 2002. Elle est administrée par Citoyenneté et Immigration Canada et par l'Agence des services frontaliers du Canada, v. rapports du Canada au Comité contre le terrorisme du Conseil de sécurité, S/2001/1209, p. 8 et s.

854. Concrètement, les renseignements et autres éléments de preuves justifiant le certificat sont déposés devant la Cour fédérale « à huis clos, sans la présence de la personne visée » par le certificat ou de son avocat. La personne reçoit un résumé de la preuve qui ne comporte aucun élément dont la divulgation porterait atteinte, selon le ministre, à la sécurité nationale ou à la sécurité d'autrui. Le juge peut recevoir et admettre en preuve des éléments qui seraient inadmissibles en justice, comme le ouï-dire. Les éléments déposés en preuve peuvent provenir des services de renseignement de pays connus pour violer les droits humains. Les agents canadiens qui déposent ces renseignements devant le juge ne sont pas censés, le plus souvent, avoir une connaissance directe des informations qu'ils présentent. Le juge doit décider du caractère « raisonnable » du certificat. De fait, le juge n'a pas pour mandat de déterminer si la « preuve » qui lui est présentée est avérée, mais de statuer si cette « preuve » justifie l'émission du mandat. Le certificat jugé raisonnable constitue une mesure de refoulement. La décision n'est pas susceptible d'appel. Les ministres peuvent dès lors émettre un mandat pour l'arrestation et le placement en détention à domicile de la personne visée par le certificat (1) ; ce qui de toute évidence constitue une violence des droits les plus élémentaires de la part d'une mesure dont l'invalidation par la Cour suprême (2) est saluée comme une victoire pour les droits de l'homme.

1. *La mise en détention de la personne visée par un certificat*

855. Le certificat de sécurité jugé raisonnable peut donner lieu à un placement en détention à domicile de la personne visée, laquelle peut former un recours tous les six mois, et le juge a le pouvoir de la libérer en la soumettant à des conditions de liberté surveillée. La personne peut être maintenue en détention ou en liberté surveillée tant qu'elle n'est pas renvoyée. Les conditions de détention à domicile peuvent être extrêmement sévères. Ainsi, un individu faisant l'objet d'un certificat doit être sous la supervision de sa femme, ou d'une personne habitant avec lui. Au Canada, un homme, Mohamed Harkat, qui était sous la coupe d'un certificat[1007] vivait sous la supervision de sa femme et de la mère de celle-ci, 24 heures par jour. Toutes ses sorties (au maximum de trois par semaine, de quatre heures chacune) devaient être approuvées d'avance par l'Agence des services frontaliers (ACSF). Il devait être accompagné par sa femme et suivi par deux agents de l'ACSF en civil. Ceux-ci pouvaient pénétrer dans son domicile sans mandat à n'importe quel moment. M. Harkat devait porter un dispositif qui permet de suivre ses mouvements à l'intérieur et à l'extérieur du domicile. Il devait se rendre à l'ACSF plusieurs fois par semaine. Les courriers, téléphones portables, et autres objets électroniques n'étaient pas permis à l'intérieur du domicile. Il ne répondait pas au téléphone ou à la porte pour ne pas parler à des personnes non-autorisées par l'ACSF. Les personnes qui pénétraient dans le domicile de M. Harkat devaient avoir été approuvée par l'ACSF[1008].

[1007] Avec cinq autres individus, dont quatre musulmans (et lui-même), il était sous la coupe de certificats de sécurité, jusqu'à l'arrêt de la Cour suprême, v. Les certificats de sécurité, fascicule de *la Ligue des droits et libertés*, *op. cit.*, p. 3.
[1008] *Ibidem*.

856. Se situant dans un sens différent celui de la législation canadienne, une loi philippine de 1992 punit « Quiconque empêche ou interdit à un avocat ou à un membre de la proche famille d'une personne détenue ou en détention provisoire ou à tout médecin, prêtre ou ministre du culte choisi par le détenu ou par un membre de sa famille immédiate ou par son avocat de lui rendre visite et de s'entretenir en privé avec lui, de l'examiner ou de le traiter ou de répondre à ses besoins spirituels à n'importe quelle heure de la journée ou, en cas d'urgence, de la nuit. »[1009] Devant les indignations des organisations de défense des droits de l'homme, cette affaire donnera lieu à une décision de la Cour suprême canadienne.

2. L'annulation des certificats par la Cour suprême canadienne

857. C'est à la suite de soupçons liés à une participation à des activités terroristes que cinq individus avaient fait l'objet, au Canada, d'une procédure de certificats de sécurité. L'un des cinq soupçonnés, Adil Charkaoui, un ressortissant marocain établi au Canada depuis 1995, a été arrêté par les autorités canadiennes en vertu d'un certificat de sécurité le 22 mai 2003. Selon les autorités, M. Charkaoui est un membre du Groupe islamique combattant marocain, une organisation terroriste associée à Al-Qaïda à qui les attentats de Casablanca de 2003 et ceux de Madrid en 2004 ont été attribués. M. Charkaoui a toujours réfuté ces accusations. Après 21 mois d'incarcération, Adil Charkaoui a été mis en liberté par un juge de la Cour fédérale, qui lui a néanmoins imposé de strictes conditions, comme l'obligation de porter un bracelet électronique en tout temps. En février 2009, ses conditions de libération ont été assouplies. Par exemple, le couvre-feu qui lui était imposé a été levé de même que l'interdiction de naviguer sur l'Internet et d'utiliser un téléphone portable.

[1009] *Republic Act* No. 7438 April 27, 1992, Section 4 (b), *in* ONUDC, *Guide* de la prévention des actes terroristes, *op. cit*., par. 77, p. 38.

858. La Cour suprême reconnaît l'impact sérieux qu'une « détention indéfinie dans des circonstances où la personne détenue n'a pas l'espoir d'être libérée ou d'avoir recours à une procédure légale permettant éventuellement sa libération peut causer du stress psychologique et ainsi constituer un traitement inusité et cruel »[1010]. L'arrêt souligne la nécessité de fournir de véritables possibilités de faire réviser la décision initiale de détention ainsi que la détention continue et les conditions de la libération. La Cour a spécifiquement annulé une disposition qui permet qu'un ressortissant étranger soit détenu sans révision pendant 120 jours après que le certificat de sécurité aura été déclaré invalide, considérant que cela constitue une détention arbitraire. Selon la Juge en Chef, « les préoccupations de sécurité ne peuvent pas être utilisées pour excuser des procédures qui ne se conforment pas aux principes de justice fondamentale »[1011].

859. Un an auparavant, M. Charkaoui avait obtenu de la Cour suprême l'annulation d'un précédent régime de certificats de sécurité, qui ne permettait pas à l'accusé ni à sa défense de connaître la nature des preuves retenues contre lui. La loi fédérale a été modifiée, mais elle n'a pas levé le secret sur les preuves. Ce qui est compréhensible (et non point excusable) compte tenu du caractère anonyme de sources[1012] ; ce qui est en revanche contre tous les principes de liberté sont les centres secrets de détention.

[1010] V. document Amnistie internationale Canada francophone, *op. cit.*
[1011] *Ibidem*.
[1012] V. également au n° 847 et s. supra, sur les articles 14 (2) e) du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et 6 (3) d) de la Convention européenne des droits de l'homme, relativement au droit d'interrogation (des témoins à charge).

B. Les centres secrets de détention

860. Les centres secrets de détention sont une réalité, qui a prospéré depuis les attentats de septembre 2001 aux États-Unis. Même si leur existence n'est pas officielle, il n'en existe pas moins de par le monde, y compris dans le monde libre. Il est difficile de réaliser une étude sur une pratique certes existante mais tenue secrète par les États y recourant. Il faut donc se contenter des observations et déclarations des organes internationaux de contrôle du respect des droits de l'homme et des différentes groupes de travail qui se sont penchés sur la question des détentions secrètes. Le « suremprisonnement » et l'utilisation de prisons secrètes dans le contexte de la lutte antiterroriste sont examinés dans le rapport du Groupe de travail sur la détention arbitraire[1013]. Le Groupe de travail a demandé aux États de cesser d'administrer des prisons et installations de détentions secrètes et, lorsqu'ils coopèrent avec d'autres États dans le cadre de la lutte contre le terrorisme, de veiller à ce que les transferts de suspects entre États reposent toujours sur des bases juridiques solides telles que les accords d'extradition, de déportation, d'expulsion, de transfert de procédures ou de transfert de personnes condamnées. Mieux, le contrôle judiciaire de l'entrée ou de la rétention dans des installations de détention doit être assuré[1014]. Dans la mesure où la détention constitue une mesure de contrainte, il importe qu'elle fasse l'objet d'un control, et la personne retenue sous contrainte a droit à un avocat.

[1013] V. résumé de ces activités *in* « défendre les droits de l'homme et les libertés fondamentales tout en luttant contre le terrorisme », rapport du secrétaire général de l'ONU, A/61/353, *op. cit*., par. 19, p. 8.
[1014] *Ibidem*.

861. De son côté le Groupe de travail sur les disparitions forcées ou involontaires a exprimé sa crainte profonde que les activités antiterroristes soient utilisées par un nombre croissant d'États comme un prétexte pour ne pas respecter les obligations qui résultent du droit international, et a constaté une tendance marquée, depuis 2001, suivant laquelle de nombreux États expliquent les disparitions par rapport à la lutte antiterroriste[1015]. Selon la Déclaration du Groupe de travail, dans certains pays, les autorités se servent de la nécessité de lutter contre le terrorisme pour justifier la répression contres l'opposition. Il en résulte parfois des disparitions. La pratique dénoncée du « transfert extraordinaire » et l'existence présumée de centres secrets de détention dans de nombreux pays – ce qui engendre des situations qui ouvrent la porte à d'autres excès, notamment la disparition – étaient aussi une source de profonde préoccupation. Le Groupe de travail a ainsi rappelé à tous les gouvernements qu'aux termes 7 de sa Déclaration, « aucune circonstance quelle qu'elle soit, qu'il s'agisse d'une menace de guerre, d'une guerre, d'instabilité politique intérieure ou de toute autre situation d'exception, ne peut être invoquée pour justifier des disparitions forcées »[1016]. Cette disposition inclut bien sûr tout type de campagne antiterroriste.

862. Les activités de ces groupes de travail trouvent écho auprès d'un certain nombre de pays qui interdisent la détention avec mise au secret. La Constitution des Philippines prévoit dans ce sens, au paragraphe 12 2) de son article 3, que les « lieux de détention secrets, l'emprisonnement cellulaire, la mise au secret ou autres formes de détention semblables sont interdites ».[1017] De même, la nouvelle Constitution politique de l'Équateur prévoit que « Nul ne peut être mis au secret »[1018], et le Code pénal ajoute qu'une « personne ne peut en aucun cas et en aucune circonstance être détenue et mise au secret, même aux fins de l'enquête »[1019]. De telles dispositions devraient être généralisées dans l'intérêt de la préservation et la sauvegarde de droits et libertés, même si elles ne résolvent pas la question de la durée de la détention.

[1015] *Ibidem*, par. 20.
[1016] *Ibidem*.
[1017] V. ONUDC *Guide* de la prévention des actes terroristes, *op. cit*., par. 77, p. 38.
[1018] V. art. 24, par. 6.
[1019] V. art. 72.

II. La question de la durée de la détention

863. Il n'existe aucune réponse précise ni universellement acceptée relativement à la question de savoir combien d'heures ou combien de jours l'État de droit autorise la détention d'une personne dans une affaire de terrorisme avant d'être inculpée ou libérée.[1020] L'article 9 du Pacte, précédemment cité, mentionne simplement le droit d'être traduit « dans le plus court délai » devant un juge ou une autre autorité habilitée par la loi à exercer des fonctions judiciaires et le droit d'être jugé dans un délai raisonnable ou libéré. Le Statut de la Cour pénale internationale n'est pas plus d'une grande utilité. Son article 59 dispose simplement que toute personne arrêtée « est déférée aussitôt à l'autorité judiciaire compétente » qui vérifie la régularité de la détention. Il s'agit au demeurant d'une question qui se caractérise par une dissemblance des législations nationales (A), même si, la tendance générale est à un allongement de la durée de cette détention (B).

[1020]La Cour européenne des droits de l'homme a considéré qu'une détention par la police d'une durée de quatre jours et six heures pour mener une enquête sur une affaire de terrorisme était contraire à l'article 5 de la Convention européenne pour la sauvegarde des droits de l'homme, v. *Brogan et al. c. Royaume-Uni*, 29 novembre 1988, Série A, No. 145-B.

A. La dissemblance des législations nationales

864. Les législations nationales varient profondément, les unes des autres, et de nombreux systèmes autorisent une longue détention provisoire sous supervision judiciaire dès lors qu'un magistrat neutre a déterminé à titre préliminaire qu'il existe des motifs suffisants d'ouvrir une enquête ou un procès. Le Comité des droits de l'homme, créé pour suivre la mise en œuvre du Pacte, est habilité à formuler des observations générales au sujet de son application. L'Observation générale 8, publiée en 1982, prévoit que « Le paragraphe 3 de l'article 9 du Pacte exige que, dans toute affaire pénale, la personne arrêtée ou détenue soit traduite "dans le plus court délai" devant le juge ou une autre autorité habilitée par la loi à exercer des fonctions judiciaires. La législation de la plupart des États parties fixe des délais plus précis et, de l'avis du Comité, le délai de comparution ne doit pas dépasser quelques jours »[1021]. Plusieurs pays autorisent une détention provisoire en fonction du danger que représente l'intéressé plutôt que d'un comportement criminel passé. En Malaisie, et à Singapour, c'est l'exécutif qui détermine ce degré de danger, tandis qu'au Canada et en Italie, ce sont les tribunaux. Le délai de comparution autorisé varie entre trois jours au Canada, suivi de conditions restrictives[1022], à un an ou plus dans d'autres pays.

[1021] V. cette référence dans le *Guide* de l'ONUDC sur la prévention des actes terroristes, *op. cit.*, par. 75, p. 37.
[1022] V. notamment, la procédure de certificats de sécurité exposée au I, A, *supra*.

865. Un aspect préoccupant, en matière de détention de terroristes, est la crainte que des mesures excessivement coercitives soient utilisées à leur encontre au moment de leur interrogatoire, même si ces mesures n'atteignent pas le niveau auquel elles seraient considérées comme « une douleur ou des souffrances aiguës », interdites par la Convention contre la torture[1023]. Des mesures à l'origine de la douleur ou de gêne peuvent être inévitables lors de la détention, notamment pour garantir la sécurité des gardiens ou des personnes chargées de l'interrogatoire. Inversement, si la coercition n'est pas justifiée par ce qu'exigent la détention et la sécurité, et si son but est de briser la volonté de la personne interrogée pour obtenir des informations, de telles mesures ne sont pas autorisées en vertu du paragraphe 3 g) de l'article 14 du Pacte. Cet article dispose en effet que toute personne a le droit « à ne pas être forcée de témoigner contre elle-même ou de s'avouer coupable ».

866. Enfin, d'autres systèmes juridiques autorisent une période limitée de détention avec mise au secret pour faire face au danger que le suspect n'avertisse d'autres membre d'une cellule terroriste ou fasse dissimuler ou détruire des éléments de preuve. L'article 520 du Code espagnol de procédure pénale habilite un juge à ordonner la détention d'une personne pendant cinq jours au maximum sans aucun contact avec l'extérieur, sauf avec le conseil de la défense désigné par le tribunal pour protéger les droits de l'intéressé. Ce délai peut être prolongé de cinq jours et, dans certains cas, à nouveau de trois jours. Cette disposition s'inscrit dans le mouvement quasi général d'allongement des mesures de détention[1024].

[1023]Le paragraphe 1 de l'article premier de la Convention de 1985 contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants reconnaît notamment que sa définition de la torture ne s'étend pas à la douleur ou aux souffrances résultant uniquement de sanctions légitimes, mais exige l'interdiction des autres souffrances aiguës inutiles.

[1024] Comme il sera notamment question dans le chapitre suivant, la France s'est notamment inspirée de la Grande Bretagne, en allongeant son délai de garde à vue.

B. La tendance générale à un allongement de la détention

867. Dans le contexte de la lutte antiterroriste, de plus en plus d'États tendent à adopter des lois qui allongent la durée de la détention de manière à permettre un meilleur accès aux preuves ou, à l'instar de ce qu'il vient d'être dit relativement la législation espagnole, d'éviter que la personne détenue n'entre en contact avec d'éventuels comparses. La loi chilienne n° 18.314[1025] concernant les techniques relatives à l'enquête et à la procédure illustre bien cette tendance. Cette loi est le principal texte normatif en matière d'incrimination des actes de terrorisme et de réglementation des divers aspects de l'enquête et de la procédure judiciaire y relative ; elle prime sur les règles générales énoncées dans le Code de procédure pénale, qui ne s'appliquent qu'en l'absence de dispositions de la loi en la matière. Cette loi régit, entre autres, les mesures conservatoires et les mesures d'enquête spéciale, notamment la « détention de l'accusé dans un lieu spécialement conçu à cet effet, des restrictions imposées au régime de visites et interception et enregistrement des communications téléphoniques et informatiques ainsi que de la correspondance épistolaire et télégraphique »[1026]. Le régime juridique de la détention ici est des plus sévères. Cette loi confirme ainsi la tendance actuelle. Elle ne devrait pas manquer d'attirer l'attention des organismes onusiens chargés de veiller aux conditions de détention.

[1025] V. les matières régies par cette loi dans le rapport du Gouvernement chilien au Comité contre le terrorisme du Conseil de sécurité, S/2006/703, du 30 août 2006, p. 12 et s.
[1026] V. art. 14 de cette loi.

868. Confirmant cette tendance, la loi britannique contre le terrorisme de 2006[1027] a apporté des modifications à sa législation, en donnant « à la police des pouvoirs de police étendus de détenir des suspects avant leur inculpation pendant une période pouvant aller jusqu'à 28 jours[1028] et une plus grande flexibilité du régime d'interdiction, y compris le pouvoir d'interdire les groupes qui font l'apologie du terrorisme. Mieux, un autre projet de loi antiterroriste avait été présenté au Parlement en janvier 2008. Il avait pour objet de faire face à la menace « en évolution constante que les actes terroristes posaient au Royaume-Uni »[1029]. Le projet contenait les propositions suivantes :

- prolonger la durée de la détention légale de suspects (dans des cas exceptionnels) avant leur mise en accusation ;
- permettre l'interrogatoire des individus soupçonnés de terrorisme après leur mise en accusation ;
- aggraver les peines pour les infractions liées au terrorisme ;
- renforcer la surveillance des terroristes condamnés après leur sortie de prison.

[1027] V. rapport du Royaume-Uni de Grande Bretagne, A/63/173, *op. cit*., par. 102, p. 15.
[1028] En fait, une détention excédant deux jours exige une autorisation juridictionnelle.
[1029] V. rapport, A/63/173, *op. cit*., par. 104, p. 15.

869. Conclusion du Chapitre 1er – Avec les mesures qui viennent d'être exposées, les législateurs nationaux confirment le caractère on ne peut plus dérogatoire des mesures antiterroristes, avec notamment une redéfinition ou encore, une « surdéfinition » des incriminations terroristes, le plus souvent dans le sens d'une plus grande sévérité, comme le montre les aménagements apportés à la théorie de la tentative, reflétés par l'incrimination des actes préparatoires. Et pour confirmer encore cette tendance à plus de répression, le droit procédural va se trouver aménagé, dans un sens plus favorable aux autorités chargées de poursuivre et d'enquêter sur ces infractions, avec notamment des mesures de détention plus strictes pour les terroristes présumés, parfois à la limite des droits et libertés. Les États ont alors à opérer un choix très difficile entre la protection de la sécurité et du droit à la vie des citoyens d'un côté, et, de l'autre, la sauvegarde des garanties fondamentales reconnues à toute personne dans une procédure pénale. Cette attitude visant à la répression s'explique par le danger que représente la menace terroriste, laquelle menace est d'ailleurs perceptible chez le législateur français.

CHAPITRE 2- LE DISPOSITIF FRANÇAIS DE LUTTE ANTITERRORISTE

870. Très tôt, le France a été victime du terrorisme, et a dû imaginer, il y a quelques années, une réponse à ce phénomène d'ampleur mondiale[1030], notamment avec la loi du 9 septembre 1986[1031] qui fixe le cadre juridique, mais aussi presque philosophique, de la lutte contre le terrorisme. La France a fait le choix d'apporter une réponse spécifique, donnant des droits exceptionnels et dérogatoires à la puissance publique, tout en restant dans un cadre protecteur des libertés individuelles, sous le contrôle du juge. La France a su éviter les législations d'exception et le recours à des opérations ou à des pratiques illégales. La loi dite Perben II, du 9 mars 2004[1032] suit cette logique. Pour autant, les mutations perpétuelles du terrorisme international conduisent les autorités françaises à une vigilance et une remise en question constantes. C'est dans cet esprit que le Gouvernement a lancé en mai 2005[1033] une réflexion indispensable sur le sujet ayant conduit à l'adoption d'un livre blanc sur le terrorisme afin de faire le point sur l'ensemble du dispositif de lutte contre le terrorisme.

[1030] Sur les adaptations du système législatif français au terrorisme de masse à connotation « jihadiste », v. M. J. Massey, *Antiterrorisme, la méthode française : le terrorisme n'est pas un phénomène nouveau, mais devant les nouvelles menaces, la lutte antiterroriste s'organise* ; Paris, Ed. Scrinéo, « Les Carnets de l'info », 2006.

[1031] V. loi 86-1020 du 09 Septembre 1986 relative à la lutte contre le terrorisme, modifié par la loi 86-1322 (article 3) du 30 décembre 1986,*JORF*, 31 décembre 1986. Sur les débats parlementaires et la sécurité intérieure en France et en Allemagne, v. Buis (C.-L.) : *Démocratie(s) à l'épreuve : discours sur l'ennemi intérieur et identité démocratique dans les débats parlementaires français et allemands depuis la fin des années soixante* ; Paris, dir. Busekist(A. V.) et Preuss (U. K.), 2008.

[1032] V. loi n° 2004-204 du 9 mars 2004 *portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité*, *JORF* n° 59 du 10 mars 2004, p. 4567. Le Conseil Constitutionnel ayant notamment censuré partiellement cette loi, comme « contraire à la constitution », v. décision n° 2004-492 DC, du 2 mars 2004.

[1033]Les travaux préparatoires au *Livre blanc sur la sécurité intérieure face au risque terroriste*, lancés par le gouvernement en mai 2005, se sont achevés fin octobre de la même année par la remise des rapports confidentiels des six groupes d'experts consultés, dont la synthèse, remaniée, a été rendue publique début 2006, v. document final soumis par la France au Comité d'experts sur le terrorisme (CODEXTER) du Conseil de l'Europe, à sa 10e réunion des 16-21 juin 2006, CODEXTER (2006) 15.

871. Les attentats de Londres du 17 juillet 2005, et les tentatives du 21 juillet, les attentats de Charm-el-cheikh, le 21 juillet 2005, ceux qui ont de nouveau touché Bali le 1er octobre 2005 et ceux subis par Amman, pour la première fois, le 9 novembre 2005, ont été un révélateur marquant la persistance de la menace, et la nécessité d'adapter les systèmes antiterroristes à la réalité des réseaux agissant aujourd'hui. En avance dans de nombreux domaines de la lutte antiterroriste, la France a pris conscience qu'elle devait réviser son mode de prévention de ces actes, conçu au cours des années passées. Le Gouvernement a donc fait le choix de compléter le dispositif de lutte antiterroriste, relativement complet dans le domaine judiciaire depuis 1986, afin de permettre aux services spécialisés de disposer eux aussi au plus vite des outils dont ils ont besoin pour mener à bien leur tâche.

872. C'est dans ce contexte que la loi relative à la lutte contre le terrorisme et portant dispositions diverses relatives à la sécurité et aux contrôles frontaliers[1034] a été adoptée en urgence. Son projet avait été présenté en Conseil des ministres le 26 octobre 2005. L'Assemblée nationale a adopté ce texte en première lecture le 29 novembre 2005[1035].Comportant initialement 15 articles répartis en huit chapitres, le projet a reçu 31 amendements devant le Sénat[1036], et était désormais composé de 27 articles répartis en 10 chapitres. Débattu dans un esprit constructif et de relatif consensus devant les deux Chambres, cette loi s'inscrit dans la continuité des textes successifs adoptés en matière de lutte contre le terrorisme depuis la loi 9 septembre 1986. C'est-à-dire que la loi veut axer son intervention sur la réaffirmation des principes de l'État de droit dans la lutte antiterroriste (section 1), tout en adaptant le dispositif aux mutations du phénomène terroriste (section 2).

[1034] V. *JORF* du 24 janvier 2006, texte 1 sur 110.
[1035] V. Rapport n° 2681 – au nom de la commission des lois sur le projet de loi, après déclaration d'urgence, *relatif à la lutte contre le terrorisme et portant dispositions diverses relatives à la sécurité et aux contrôles frontaliers*, par M. Alain Marsaud.
[1036] V. N° 117 – Rapport au nom de la commission des lois (1) sur le projet de loi, adopté par l'Assemblée nationales, après déclaration d'urgence, *relatif à la lutte contre le terrorisme et portant dispositions diverses relatives à la sécurité et aux contrôles frontaliers,* par M. Jean-Patrick Courtois.

Section 1- La réaffirmation des principes de l'État de droit dans la lutte antiterroriste

873. La réaffirmation des principes de l'état de droit dans le contexte de la lutte antiterroriste est reflétée dans les efforts, de tous les gouvernements successifs, de parvenir à concilier légalité et efficacité. Cette double exigence, le Conseil constitutionnel l'a maintes fois rappelée. Selon une jurisprudence bien établie, « *la prévention d'atteintes à l'ordre public, notamment d'atteintes à la sécurité des personnes et des biens, et la recherche des auteurs d'infractions, sont nécessaires à la sauvegarde de principes et droits à valeur constitutionnelle* » et « *il appartient au législateur d'assurer la conciliation entre ces objectifs de valeur constitutionnelle et l'exercice des libertés publiques constitutionnellement garanties au nombre desquelles figurent la liberté individuelle et la liberté d'aller et venir ainsi que l'inviolabilité du domicile* »[1037]. Empruntant cette voie étroite, les législateurs successifs se sont attachés à ne jamais s'éloigner d'une ligne de conduite : faire du dispositif français de lutte antiterroriste un système sous le contrôle du juge (§1). Ce choix politique est fondamental car il maintient la lutte contre le terrorisme dans le cadre de l'État de droit et de la démocratie, et ce en dépit des critiques formulées à l'encontre de ce système (§2).

[1037]Pour un exemple de décision, voir la décision n° 94-352 DC sur la loi d'orientation et de programmation pour la sécurité.

§1- Un système sous le contrôle du juge

874. Le contrôle juridictionnel est une garantie, des meilleures, de protection et de sauvegarde des droits humains et des libertés individuelles. Certains États ont, sous la pression des événements, adopté de véritable législations d'exception, lesquelles ont d'ailleurs parfois été contestées par leurs propres juridictions suprêmes. Or, lorsqu'elle écarte le juge, la démarche de sécurité peut adopter une logique purement administrative et opérationnelle, axée sur des actions de force et des internements sans jugements, dans le cadre desquels les droits de la défense sont fortement réduits. La tentation est en effet grande pour un État, quel qu'il soit, de répondre à la violence terroriste par des méthodes empruntant à une logique de guerre. Adopter une telle démarche serait faire preuve d'incompréhension de la nature profonde du terrorisme[1038].

875. Certes, depuis les attentats du 11 septembre au États-Unis, le terrorisme a changé d'échelle. Le terrorisme islamiste cherche à faire le maximum de dégâts et à tuer le plus grand nombre de personnes. La menace NRBC ajoute encore à cette volonté de destruction massive. C'est en se sens qu'il serait possible de parler de guerre terroriste. Néanmoins, ce changement d'échelle ne doit pas faire perdre de vue que le principal objectif des terroristes n'est pas de détruire ou de tuer mais de déstabiliser les sociétés démocratiques en les poussant à renoncer aux valeurs de liberté et de démocratie[1039]. D'ailleurs le rapporteur du projet de loi, reprenant à son compte le propos de M. le Professeur Yves Mayaud, affirme que « *là se situe toute la finalité du terrorisme qui en fait une criminalité très particulière, à base de conception, d'organisation et de réalisation d'infractions dont l'effet doit dépasser les victimes directes, telles une réaction en chaîne, pour atteindre la collectivité dans son ensemble* »[1040]. En s'écartant du respect de l'État de droit, un gouvernement ferait précisément le jeu de ses ennemis[1041]. Au contraire le législateur français a fait le choix d'un cadre juridique cohérent (I), tout en maintenant une organisation judiciaire efficace (II).

[1038] V. rapport au Sénat, *op. cit*., propos introductif.
[1039] M. Koffi Annan avait déjà exprimé son inquiétude que les démocraties recourent à la force de manière excessive, au risque de méconnaître le droit international relatif au droits de l'homme, v. rapport du Secrétaire général de l'ONU, A/60/825, *op. cit.*, par. 33, p. 8.
[1040] V. Y. Mayaud, *in* « Le terrorisme, connaissance du droit », *Dalloz* 1997.
[1041] « De telles mesures suscitent généralement une contre-violence, remettent en question la légitimité des mesures antiterroristes et font le jeu des terroristes », K. Annan, *in* rapport A/60/825, *op. cit.*

I. Un cadre juridique cohérent

876. Le cadre juridique de la législation antiterroriste en France a été posé par la loi n° 86-1020 du 9 septembre 1986[1042]. Les dispositions de cette loi s'inscrivent dans le cadre du droit pénal français et ne dérogent pas aux grands principes qui le gouvernent. Ce choix qui a continûment inspiré le législateur depuis lors a permis de prendre en compte la spécificité du terrorisme. Ce dispositif repose, d'une part, sur la définition des actes terroristes (A), d'autre part, sur la mise en place de règles procédurales efficaces (B).

A. La définition des actes terroristes

877. Le Code pénal définit l'acte terroriste comme un acte se rattachant à « une entreprise individuelle ou collective ayant pour but de troubler gravement l'ordre public par l'intimidation ou la terreur »[1043]. Le lien avec l'« entreprise » terroriste qui permet de caractériser les infractions terroristes a suscité certaines controverses lors de l'examen de la loi du 9 septembre 1986 ; les adversaires du texte soutenant que l'imprécision d'une telle notion contredisait le principe de légalité des délits et des peines posé par l'article 8 de la Déclaration des droit de l'homme et du citoyen de 1789.

878. Cependant, dans sa décision n° 86-213 du 3 septembre 1986, le Conseil constitutionnel a estimé que l'exigence d'une relation avec une entreprise terroriste était énoncée en des termes d'une précision suffisante pour que le grief ne soit pas fondé. L'acte terroriste dans l'architecture du Code recouvre deux catégories d'infractions : d'une part, les infractions existantes (1) et, d'autre part, les infractions autonomes (2).

[1042] V. *loi relative à la lutte contre le terrorisme et aux atteintes à la sûreté de l'État*, *op. cit.*
[1043] V. art. 421-1 *C. pén*.

1. Les infractions existantes

879. Les infractions existantes sont des infractions de droit commun[1044] commises dans des circonstances particulières qui leur confèrent un caractère spécifique. La liste de ces infractions de droit commun constituant un acte de terrorisme est définie à l'article 421-1 du Code pénal, et vise sept catégories d'infractions :

- les atteintes volontaires à la vie ainsi qu'à l'intégrité de la personne, l'enlèvement et le séquestration ainsi que le détournement d'aéronef, de navire et de tout autre moyen de transport ;
- les vols, les extorsions, les destructions, les dégradations et détériorations ainsi que les infractions en matière informatique ;
- les infractions en matière de groupes de combat et de mouvements dissous ;
- la fabrication, la détention ou l'échange de produits dangereux (explosifs, armes et munitions de première et quatrième catégories, armes biologiques ou à base de toxines, armes chimiques) ;
- le recel du produit de l'une des quatre infractions précédentes ;
- les infractions de blanchiment ;
- les délits d'initié.

880. La qualification d'actes de terrorisme a pour effet d'aggraver les peines encourues, qu'il s'agisse des peines principales – aggravées d'un degré[1045] – ou qu'il s'agisse des peines complémentaires[1046]. Cette pénologie confirme que ces infractions se situent à une échelle inférieure dans la gravité, du moins comparativement à l'infraction terroriste autonome.

[1044] Le législateur a en effet toujours eu pour souci d'interdire aux auteurs d'actes terroristes de se prévaloir des avantages particuliers attachés au statut de délinquant politique. Cette approche a d'ailleurs été celle retenue dans la classification des actes de terrorisme en introduction générale des présentes réflexions.
[1045] V. art. 421-3 C. pén.
[1046] V. art. 422-3 C. pén.

2. *L'infraction autonome*

881. L'infraction terroriste autonome est celle qui est définie par le législateur sans référence à une infraction existante. Ces infractions sont de trois ordres. Elles visent d'abord le terrorisme « écologique ». Ainsi, en vertu de l'article 421-2 du Code pénal, constitue un acte de terrorisme lorsqu'il est en relation avec une entreprise terroriste l'introduction dans l'environnement (atmosphère, sol, sous-sol, eaux) ou les aliments d'« *une substance de nature à mettre en péril la santé de l'homme ou des animaux ou le milieu naturel* »[1047]. Ces actes son passibles d'une peine de 20 ans de réclusion criminelle, qui est portée à la réclusion criminelle à perpétuité s'ils ont entraîné la mort.

882. Depuis la loi n° 96-647 du 22 juillet 1996[1048], le Code pénal réprime, sur le fondement de l'article 421-2-1, « l'association de malfaiteurs en relation avec une entreprise terroriste ». Primitivement, ces faits tombaient sous le coup de l'incrimination, au demeurant générique, d'association de malfaiteurs, prévue par l'article 450-1 du même code.

883. Enfin, le « financement d'une entreprise terroriste » constitue également une infraction spécifique[1049]. Cette disposition constitue une mise en œuvre de la Convention de 1999 sur la répression du financement du terrorisme. De fait, la France a dû attendre plus de deux ans pour ratifier un instrument qu'elle a elle-même initié, et ce grâce a la résolution 1373 (2001) du Conseil de sécurité, dont l'une des mesures phares est le gel des avoirs financiers des organisations terroristes. De manière générale, cette résolution, adoptée après les attentats du 11 septembre 2001 aux États-Unis, accélère le processus de ratification des instruments universels contre le terrorisme.

[1047] Il n'existe pas, en effet, dans la législation française une incrimination de pollution volontaire, qui pourrait être incompatible avec les nécessités de l'activité industrielle.

[1048] V. loi n° 96-647 du 22 juillet 1996 *Tendant à renforcer la répression du terrorisme et des atteintes aux personnes dépositaires de l'autorité publique ou chargées d'une mission de service et comportant des dispositions relatives à la police judiciaire, JORF* du 23 juillet 1996

[1049] V. art. 421–2–2 C. pén. Cet article fut rajouté à la faveur de la loi n°2001-1062 du 15 novembre 2001 *relative à la sécurité quotidienne* – art. 33,*JORF*du 16 novembre 2001.

884. Ces deux dernières catégories d'actes sont punies de dix d'emprisonnement et de 225 000 euros d'amende. Cependant, la peine est portée à vingt ans de réclusion criminelle et 500 000 euros d'amende pour les personnes dirigeant ou organisant un groupe terroriste. De plus, ces infractions comme les infractions existantes sont désormais soumises à des règles de procédure très particulières.

B. L'efficacité des règles procédurales

885. Afin de garantir l'efficacité des règles de procédure, la loi du 9 septembre avait posé le principe de la « *centralisation à Paris des affaires de terrorisme* » (1). Ce dispositif est complété par des règles de procédure spécifiques (2), notamment par les lois intervenues depuis 1996[1050].

1. La centralisation à Paris des affaires terroristes

886. Aux termes de l'article 706-17 du Code de procédure pénale, le Procureur de la République, le juge d'instruction et les juridictions de jugement de Paris disposent d'une « *compétence concurrente* » de celle résultant des règles de droit commun.

[1050] V. notamment, lois du 22 juillet 1996 et du 30 décembre 1996 en matière de perquisitions et de saisies, et la loi n° 2004-204 du 9 mars 2004 *portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité*, dite loi « Perben 2 », *JORF* n° 59,du 10 mars 2004, *op. cit*.,entrée en vigueur le 1er octobre 2004.

887. Ainsi, en cas d'infraction terroriste, le Procureur de la République d'un tribunal autre que celui de Paris invitera le juge d'instruction à se dessaisir au profit du juge parisien. Après avoir avisé les parties et les avoir invitées à fournir leurs observations, le juge d'instruction prendra sa décision dans un délai compris entre huit jours et un mois. L'ordonnance par laquelle un juge d'instruction statue sur son dessaisissement peut faire l'objet d'un recours dans un délai de cinq jours devant la Cour de cassation. Dans les huit suivant la réception du dossier, celle-ci désignera le juge d'instruction chargé de poursuivre l'information[1051]. Les actes et formalités accomplis avant le dessaisissement demeurent valables. La procédure devant les juges parisiens obéit, quant à elle, à quelques règles spécifiques.

2. *Les mesures spécifiques d'instruction*

888. Des mesures d'instruction d'affaires de terrorisme sont désormais communes à la criminalité organisée, mais présentent certaines spécificités. En effet, le régime procédural applicable au terrorisme, dont certaines dispositions s'inspirent largement du régime particulier institué, plus tôt encore, en matière de trafic de stupéfiant, s'en démarque néanmoins sur les quatre points suivants : la garde à vue (a), les perquisitions (b), les magistrats professionnels en cour d'assises (c) et la prescription de l'action publique (d).

[1051] V. art. 706-22 *CPP*.

a) La garde à vue

889. Avant la loi du 23 janvier 2006, la garde à vue pouvait être prolongée au-delà de la durée maximale de quarante-huit heures, pour une nouvelle période de quarante-huit heures. Cette prolongation est autorisée soit à la requête du procureur de la République, par le juge des libertés et de la détention, soit par le juge d'instruction. L'entretien avec un avocat ne peut intervenir qu'à compter de la 72ème heure[1052]. Les juges de la section antiterroriste, lors de leur audition en vue de la loi de 2006, ont relevé que la garde à vue de quatre jours s'était révélée, dans certains, cas insuffisante[1053]. Les informations données par la personne gardée à vue peuvent, en effet, révéler un risque imminent d'attentat et il peut alors être précieux de disposer d'un délai supplémentaire pour neutraliser les responsables de l'opération tout en s'assurant du contrôle de la personne placée en garde à vue. De même, les nécessités de la coopération internationale peuvent justifier une prolongation de la durée de la garde à vue, le temps de mettre en lumière d'éventuelles ramifications internationales et d'échanger ensuite avec les services étrangers compétents. Ces impératifs sont désormais inclus dans les quatre alinéas supplémentaires de l'article 708-88. Ainsi, ce n'est qu'à l'expiration de la quatre-vingt-seizième heure et de la cent-vingtième heure[1054] que la personne placée en gade à vue pourra s'entretenir avec un avocat[1055] ; ce qui fait de la procédure antiterroriste un régime dérogatoire de droit commun, aspect qui se mesure également dans les perquisitions.

[1052] V. art. 708-88 *CPP*.

[1053] Il faut reconnaître qu'à cette époque la Grande-Bretagne était en passe de la porter à 28 jours. Même si la pratique de la garde à vue n'y est pas la même qu'en France, cet exemple a incité les parlementaires français à la réflexion, alors même que, du fait de la complexité des circuits financiers internationaux, les juges d'instruction ont besoin de plus de temps pour rassembler les premiers éléments. De plus, en Espagne, sous un gouvernement socialiste, le délai de garde à vue est à cette époque de cinq jours (v. art 520 du Code espagnole de procédure pénale).

[1054] Soit un jour supplémentaire de gare à vue.

[1055] V. en ce sens notamment T. Bouzeno une, « Le régime français de la garde à vue et l'article 6 de la Convention Européenne des droits de l'homme : un jeu d'ombres et de lumières », *in RID pén*. 2010, R*e*AIDP / *e*-RIAPL, 2010.

b) Les perquisitions

890. Le régime des perquisitions a été rendu plus contraignant par la loi « Perben 2 »[1056]. Les perquisitions peuvent être conduites en enquête préliminaire sur décision du juge des libertés et de la détention sans l'assentiment de la personne ; les perquisitions de nuit peuvent également être autorisées par le juge des libertés et de la détention en enquête préliminaire et en enquête de flagrance, et par le juge d'instruction au cours d'une instruction[1057]. Il y a là, une manifestation du caractère répressif de l'instruction des affaires de terrorisme, dont le paroxysme est atteint par l'institution d'une cour d'assises sans jurés populaires.

c) Les magistrats professionnels en cour d'assises

891. Les actes criminels peuvent être jugés par une cour d'assises composée uniquement de magistrats professionnels (un président et six assesseurs ou, en appel, huit assesseurs). Saisi d'un recours sur la formation de cette cour, le Conseil constitutionnel a estimé que cette composition dérogatoire présentait un caractère limité et que la différence de traitement ne procédait pas d'une discrimination injustifiée mais tendait à déjouer l'effet des pressions ou des menaces susceptibles d'altérer la sérénité de la juridiction de jugement. Mieux, le Conseil a estimé que l'institution d'une cour d'assises sans jurés populaires pour juger les crimes terroristes ne méconnaît pas le principe d'égalité devant la loi dans la mesure où il est « *loisible au législateur, compétent pour fixer les règles de la procédure pénale en vertu de l'article 34 de la Constitution, de prévoir des règles de procédure différentes selon les faits, les situations et les personnes auxquelles elles s'appliquent, pourvue que ces différences ne procèdent pas de discriminations injustifiées et que soient assurées aux justiciables des garanties égales, notamment quant au respect du principe des droits de la défense* »[1058].

[1056] V. loi n° 2004-204 du 9 mars 2004, art. 706-89 s. *CPP*.
[1057] V. art. 706-89 et s. *CPP*.
[1058] V.Conseil constitutionnel, décision n° 86-213, DC du 3 septembre 1986.

892. En définitive, le dispositif antiterroriste français est donc dérogatoire, mais indique le Conseil dans cette même décision, il « trouve sa justification dans le caractère spécifique du terrorisme ». D'ailleurs, ce caractère exceptionnel justifie une prescription exceptionnelle de l'action pénale.

d) La prescription de l'action publique

893. La prescription de l'action publique, en matière de terrorisme, s'élève à vingt ans pour les délits et à trente ans pour les crimes, au lieu de trois et dix ans comme dans le droit commun[1059]. La relative longueur de la prescription permet à la France de s'aligner sur la pratique internationale en matière de terrorisme, et confère ainsi au cadre français de l'antiterrorisme une efficacité corrélative.

II. Une organisation judiciaire efficace

894. L'efficacité de l'organisation judiciaire française en matière de contre-terrorisme tient à la parfaite coordination entre services de police et magistrats[1060]. M. Jean-Louis Bruguière[1061], lors de son audition, dans le cadre de la loi de janvier 2006, avait particulièrement souligné la qualité de la coopération nouée avec la Direction de la surveillance de territoire (DST) dans le domaine de la lutte contre l'islamisme radical. Dotée de pouvoirs de police judiciaires, la DST a constitué en son sein une unité d'enquêtes judiciaires permettant ainsi aux magistrats instructeurs de bénéficier d'une meilleure compréhension de la dimension internationale des mouvances liées à cette forme de terrorisme. De nombreuses délégations sont confiées à ce service de sécurité intérieure.

[1059] V. articles 63-4, 706-25-1 et31 du code de procédure pénale.
[1060] V. en ce sens notamment, Chocquet (C.) : *Terrorisme, criminalité organisée et défense* ; Toulouse, dir. Dieu (F.), 2000, sur la nécessité d'une meilleure coordination impliquant l'autorité judiciaire.
[1061] V. rapport de la commission du Sénat, *op. cit*., p. 20.

895. La recherche de synergies inspire également, comme l'a précisé M. Jean-François Ricard, premier juge d'instruction de la section antiterroriste à la délégation de la commission du Sénat, la systématisation de la co-saisine des juges d'instruction pour la majorité des dossiers. Ceux-ci peuvent êtres confiés à deux, trois, voire quatre magistrats – en particulier lorsqu'une affaire semble présenter de très nombreuses ramifications. Cette organisation permet non seulement de renforcer la cohésion des magistrats, mais aussi, en pratique, d'obtenir de réels gains de productivité dans le traitement des dossiers. Celle-ci se trouve davantage renforcée par le principe de la spécialisation des magistrats (A) dans toute affaire de terrorisme, ainsi que par le développement de la coopération internationale (B)

A. Le principe de la spécialisation des magistrats

896. Facteur d'efficacité procédurale, la spécialisation des magistrats chargés de la lutte antiterroriste[1062], instituée en cohérence avec le principe de centralisation, constitue un des atouts majeurs du système français de lutte contre le terrorisme. Une délégation[1063] de la commission sénatoriale s'était rendue au Tribunal de grande instance de Paris où elle fut reçue par son président, M. Jean-Claude Magendie, ainsi que par M. Jean-Louis Bruguière, premier vice-président, responsable de la section antiterroriste de l'instruction dont elle a pu visiter les locaux. Le rapport a également rencontré au Sénat, cette fois, M. Jean-Claude Marin, procureur de la République près de le Tribunal de grande instance de Paris, ainsi que Mme Anne Kostomaroff, vice-procureur, responsable de la section antiterroriste du parquet.

[1062] Les juridictions spécialisées sont des juridictions dont la compétence est certes particulière, mais utilisant des règles de procédure identiques à celles qui s'appliquent devant devant les juridictions ordinaires (v. notamment J. Pradel, *Droit pénal comparé*, *op. cit*., n° 264, p. 384.

[1063]Cette délégation était composée de MM. Jean-Patrick Courtois, rapporteur, Nicolas Alfonsi,Mme Alima Boumediene-Thiery, MM. Pierre Fauchon, Charles Gautier, Philippe Goujon et François Zocchetto.

897. Les sections antiterroristes du parquet et de l'instruction comptent désormais chacune huit magistrats, depuis 2006. Avant cette date, elles n'en comptaient que sept juges chacune. Cette progression s'explique par la grande complexité des dossiers et la volonté, s'agissant de l'instruction, de renforcer les moyens pour améliorer encore les délais de traitement des affaires. Les magistrats du Parquet comme ceux de l'instruction sont spécialisés dans des contentieux particuliers (terrorisme basque, corse, islamique radical). Selon les données communiquées par M. Marin, à la commission parlementaire, le parquet avait ouvert, en 2004, 150 enquêtes ; 278 enquêtes étaient en cours à cette époque. En 2005, 53 informations avaient été ouvertes à l'issue de ces enquêtes[1064].

898. La mise en place de la cour d'assises dans sa configuration spéciale[1065] implique une forte mobilisation de moyens humains sur une durée souvent longue. Aux termes des ces entretiens avec les magistrats concernés, outre la spécialisation des magistrats, la coordination entre services de police et magistrats, d'autres facteurs apparaissent déterminants pour l'efficacité de l'organisation françaises, notamment la mise en œuvre d'une obligation internationale importante, celle de la coopération internationale.

B. Le développement de la coopération internationale

899. Le développement de la coopération internationale constitue un autre gage d'efficacité. Les interlocuteurs précités, de la commission parlementaire, ont particulièrement souligné l'intérêt de trois nouveaux instruments : les équipes communes d'enquête (1), le mandat d'arrêt européen (2) et l'unité de coopération judiciaire Eurojust (3).

[1064]Le nombre d'ouverture d'informations est resté stable au cours des dernières années (58 en 2002 ; 54 en 2003 ; 26 au 1er novembre 2005).
[1065]Maisnon spécialisée car si elle ne comprend que des magistrats, ces derniers ne sont pas des spécialistes des questions de terrorisme.

1. *Les équipes communes d'enquête*

900. Les équipes communes d'enquête[1066] ont été instituées en droit français à la faveur la loi « Perben 2 », du 9 mars 2004, afin d'assouplir les formes de la coopération européenne en matière de lutte contre le terrorisme et de mener, sur le terrain, des enquêtes efficaces. Les équipes communes d'enquête constituent un motif de satisfaction pour les juges auditionnés, à l'instar du mandat d'arrêt européen.

2. *Le mandat d'arrêt européen*

901. Également introduite par la loi « Perben 2 », la procédure du mandat d'arrêt européen a reçu un accueil positif de la part de M. Jean-Louis Bruguière. Le mandat d'arrêt constitue, à ses yeux, un instrument privilégié de la lutte contre le terrorisme[1067]. Les délais moyens de remise des personnes sont en moyenne de 30 jours pour la France (45 jours dans l'ensemble de l'Union européenne) contre 9 mois dans le cadre de la procédure d'extradition[1068]. L'instrument du mandat d'arrêt européen constitue un pas important vers la reconnaissance mutuelle des systèmes judiciaires, principe qui devrait s'améliorer davantage avec l'institution d'Eurojust.

[1066] V. *supra*, titre II de la première partie de ces réflexions.
[1067] La procédure du mandat d'arrêt fut adoptée le même jour que le règlement communautaire sur la lutte contre le terrorisme, v. notamment, introduction générale, *supra*, les sources européennes de lutte contre le terrorisme.
[1068] V. rapport du Sénat, *op. cit.*, p. 21.

3. L'unité de coopération judiciaire Eurojust

902. En tant qu'acteur intervenant dans le cadre de la coopération horizontale entre États membres[1069], l'unité de coopération judiciaire Eurojust devrait favoriser une meilleure connaissance mutuelle des acteurs judiciaires, permettant un développement de la coopération entre magistrats. Mme Anne Kostomaroff a estimé qu'Eurojust pouvait constituer un cadre adapté pour permettre aux magistrats de différents pays de mesurer l'opportunité de coordonner les poursuites dans certains dossiers.

903. Ces mécanismes de coopération constituent les manifestations d'une action française qui se veut efficace dans le respect des principes de l'État de droit, une efficacité parfois contestée, mais sans aucun fondement.

[1069] V. notamment, le titre I, Chap. 2, *supra*.

§2- Les critiques formulées à l'encontre du système français

904. Les critiques formulées à l'adresse du système français tiennent sans doute au fait que tout l'édifice français de lutte antiterroriste repose sur la recherche d'un équilibre entre, d'une part une prévention et une répression efficaces afin de garantir la « sûreté » des personnes et, d'autre part, le respect des libertés individuelles. La recherche de cet équilibre constitue un exercice délicat. Certains pays, parmi ceux mêmes dont les fondements démocratiques sont les plus solides, ont été tentés par des législations d'exception soumises d'ailleurs, pour les mesures les plus exorbitantes du droit commun, à la censure du juge. L'institution judiciaire est alors appelée à faire preuve de vigilance. Ainsi, la Cour suprême des États-Unis a rappelé que le droit à la protection de l'*habeas corpus* devait être reconnus aux « combattants ennemis », quelle que soit leur nationalité, contrairement au régime dérogatoire pour le jugement des étrangers mis en cause pour des faits de terrorisme, institué par l'Ordre militaire pris le 13 novembre 2001 par le Président des États-Unis. De même, les décisions de plusieurs juridictions fédérales ont-elles encadré l'application du « *Patriot Act* » d'octobre 2001, qui confère des pouvoirs accrus aux services de police en matière de perquisition et de collecte de données personnelles.

905. Par ailleurs, les « *Law Lords* » de Londres, la plus haute instance judiciaire du Royaume-Uni, ont estimé que la détention des étrangers dans le cadre de la section 23 de la législation antiterroriste britannique violait les « *obligations légales du Royaume-Uni à l'égard de la Convention européenne des droits de l'homme* »[1070].

906. Ces deux cas illustrent et expliquent parfaitement que les critiques souvent essuyées par le dispositif français se soient largement estompées (I) pour faire place à un système souvent cité en exemple (II).

[1070] V. cet extrait dans la Commission sénatoriale, *op. cit*.

I. Des critiques largement estompées

907. Construit progressivement en prenant en compte les enseignements d'expériences parfois douloureuses (A), le système français de lutte contre le terrorisme,quoique dérogatoire, rejette tout régime d'exception (B).

A. Un système construit sur la base d'expériences douloureuses

908. Depuis presque trente ans, la France doit faire face au terrorisme. Pour être exact, il sied de parler plutôt de terrorismes[1071] tant les motivations et les modes opératoires peuvent être différents[1072]. En effet, la France est d'abord confrontée à un terrorisme d'origine interne (1) qui est quantitativement le plus important en nombre d'actes terroristes même s'il est très rarement meurtrier. Au cours de la même période, la France a dû concomitamment faire face à une menace d'origine externe (2).

1. Un terrorisme d'origine interne

909. Primitivement, la France doit faire face à une menace terroriste qui trouve son origine à l'intérieur de ses terres. La Corse connaît, depuis les années 1970, une violence de forte intensité, d'inspiration nationaliste mais aussi de droit commun, la frontière entre ces deux formes de criminalité étant parfois difficile à établir ainsi que le démontrent les enquêtes judiciaires.

[1071] V. notamment, G. Chaliand (sous la dir.) : *Les terrorismes contemporains* ; Paris, ISC, « FED », 1997 ; de même J.-M. Balencie, A. Chouet, *Les terrorismes* ; Paris, la Documentation française, 2004.
[1072] V. introduction générale, sur la typologie des terrorismes.

910. Par ailleurs, l'organisation basque « ETA » mobilise l'action des services antiterroristes, et plus particulièrement depuis quelques années. Bien que peu d'actions terroristes aient été menées sur le territoire français[1073], celui-ci a longtemps servi de base arrière à l'« ETA » pour organiser des attentats sur le sol espagnol. La période récente a été marquée par le ralentissement des actions de l'organisation basque en Espagne, à la suite des nombreuses interpellations intervenues des deux côtés des Pyrénées et des opérations de police menées contre les appareils de direction politique, militaire, logistique et international de l'organisation implantés en France, qui ont permis la mise au grand jour d'importantes caches de matériels destinés à la lutte armée.

911. Enfin, doivent également être évoqués les terrorismes politiques d'extrême-gauche et d'extrême-droite, dans cette même période qui a connu des menaces venues de l'extérieur.

2. Une menace d'origine externe

912. Au cours des années 1970 et 1980, dans le contexte de la guerre froide, des organisations pro palestiniennes avaient déjà mené des actions terroristes sur le territoire français, notamment contre des cibles juives. Ont ensuite suivi deux vagues d'attentats en 1985-1986[1074] et 1995-1996[1075], la première ayant été commanditée par des États étrangers, les seconde par le Groupement islamique armé algérien (GIA) lié au mouvement fondamentaliste islamiste[1076].

[1073] D'après le rapport de la commission, *op. cit.*, des enquêtes ont démontré que l' « ETA » projetait une action terroriste contre l'un des juges d'instruction affecté au pôle antiterroriste du tribunal de grande instance de Paris.
[1074] Sur cette première vague, voir S. Quadruppani et G. Perrault (préf.) : *L'Antiterrorisme en France ou la Terreur intégrée : 1981-1989* ; Paris, Éd. la Découverte, 1989 ; sur le démantèlement de ce réseau terroriste, proche des milieux islamistes iraniens et du Hezbollah, voir P. Trapier : *La taupe d'Allah : comment deux inspecteurs de la DST, seuls contre tous, ont brisé la vague terroriste iranienne qui ensanglanta Paris de décembre 85 à septembre 86* ; Paris, Plon, 2000.
[1075] Pour la période allant de 1980 à 1995, v. J. Hattabi : *Pour une nouvelle approche du phénomène terroriste : Le cas français entre 1980 et 1995* ; Villeneuve d'Ascq, Presses universitaires du septentrion, dir. M. Miaille, 1997.
[1076] Sur la violence qui sévit en Algérie depuis les années 1990, la naissance du Front islamiste du salut, l'émergence et le développement du terrorisme, voir notamment, L. Boukra : *Algérie : la terreur sacrée* ; Lausanne, Favre, 2002.

913. Depuis l'attentat du RER à la station Port-Royal le 3 décembre 1996, le sol français n'a pas été touché par le terrorisme international (dans sa forme actuelle). Toutefois, les intérêts français ont été visés à plusieurs reprises à l'étranger, notamment à Karachi lors de l'attentat suicide du 8 mai 2002 contre les agents de la DCN ou l'attaque contre le pétrolier Limburg au large du Yémen le 6 octobre 2002. Des ressortissants français ont également été les victimes d'attentats qui ne visaient pas spécifiquement les intérêts français.

914. En dépit de la nouvelle forme ou des nouveaux modes opératoires adoptés dans les récentes attaques terroristes, la législation française antiterroriste a su maintenir sa philosophie d'un système, certes dérogatoire, adapté au caractère spécifique de la menace en évolution que constitue le terrorisme, proscrivant un régime exceptionnel.

B. Le refus d'un régime d'exception

915. Il est sans conteste que le régime français peut être qualifié de spécifique, car il prend en compte les particularités de l'action terroriste. Mais, si cette législation a été adoptée dans le contexte de vagues d'attentats en France, son but était la mise en place d'un dispositif général et permanent permettant de lutter contre le terrorisme sous toutes ses formes et dans toutes ses manifestations (typologie et méthodes). En conséquence, si elles sont spécifiques, ces règles d'intervention s'inscrivent entièrement dans le système répressif français de droit commun, qui s'impose à elles[1077].

[1077] V. en ce sens, notamment M.-H. Gozzi : Le terrorisme ; Paris, Ellipses, « Mise au point », préf. J. L. Bruguière, 2003.

916. Pour autant, le dispositif français antiterroriste a fait l'objet de nombreuses critiques de la part d'associations de défenses des droits de l'homme[1078], notamment dans les pays anglo-saxons. En effet, au Royaume-Uni et aux États-Unis, le « mélange des genres » entre renseignement et police et la mise en place d'un arsenal judiciaire spécifique pour lutter contre le terrorisme ont longtemps été considérés comme attentatoires aux libertés et aux droits de la défense. Cette conviction a d'ailleurs longtemps rendu difficile la coopération judiciaire en matière de lutte contre le terrorisme, notamment avec le Royaume-Uni, comme en a témoigné le refus réitéré du Gouvernement puis de la justice britannique d'extrader Rachid Ramda, soupçonné d'être impliqué dans la vague d'attentats de 1995.

917. Toutefois, lorsque les considérations de sécurité nationale l'emportent, ce système « ultra protecteur » trouve ses limites, et il devient alors nécessaire de mettre en place des législations d'exception afin de « contourner » les garanties apportées par le système judiciaires et la séparation stricte entre services de renseignement et système judiciaire. L'exemple le plus révélateur de cette dérive est la décision prise par le Président américain de soustraire les prisonniers d'Afghanistan à la justice et de les retenir afin de les faire juger par des tribunaux militaires à Guantanamo. Globalement, l'ensemble des dispositions prises dans le cadre du *Patriot Act* adopté par le Congrès le 26 octobre 2001 constituent un revirement spectaculaire par rapport aux règles de procédure traditionnelles, notamment le respect de l'*habeas corpus*. La remise en cause de ce dernier est encore plus spectaculaire au Royaume-Uni où une interprétation extensive de sa portée remettait clairement en cause l'efficacité de la lutte antiterroriste : l'effet de balancier est donc considérable puisque l'*Anti-Terrorism, Crime and Security Act* adopté en décembre 2001, autorisait la détention militaire, sans inculpation ni jugement, d'étrangers soupçonnés de terrorisme[1079].

918. Face à un menace spécifique, le terrorisme international, l'exemple français a donc montré que disposer d'une législation certes dérogatoire, mais respectueuse des principes de l'État de droit permettait d'éviter de devoir adopter des mesures d'exception dans l'urgence lorsque la menace se précise. La capacité à concilier les impératifs de sécurité au souci d'efficacité qui fait du régime français l'archétype du dispositif antiterroriste.

[1078]V. par exemple le rapport de la Fédération internationale des droits de l'Homme (FIDH) sur le dispositif français d'antiterrorisme (1999).
[1079] V. rapport Assemblée nationale, n° 2681, *op. cit*., p. 15.

II. Un régime souvent cité en exemple

919. L'une des forces du dispositif français de lutte contre le terrorisme réside assurément dans le fait que la France refuse toute autosatisfaction (A) qui résulterait d'une absence d'attentats depuis la vague meurtrière des années 1995-96. Mais cette « inviolabilité » du territoire français s'explique en partie par un accroissement de la coopération entre les différents services intervenant dans le processus de lutte antiterroriste (B).

A. Le refus de l'autosatisfaction

920. L'autosatisfaction n'est guère de mise en matière d'antiterrorisme. Cela signifie que l'absence d'attentats islamistes sur le sol français depuis le 11 septembre 2001 n'est pas un indice suffisant de l'efficacité du système antiterroriste français. À l'inverse, la réalisation d'un attentat ne devrait pas conduire à remettre en cause les fondements d'un système qui a fait ses preuves[1080]. En effet, les réseaux terroristes existent en France et beaucoup ont été neutralisés grâce à l'organisation centralisée de la procédure antiterroriste. Les auteurs des attentats de 1995 ont ainsi été rapidement identifiés et arrêtés, et leurs réseaux de soutien démantelés[1081].

921. Au-delà de ces résultats attendus s'agissant d'attentats qui avaient directement ciblé la France, les services de renseignement[1082] et l'appareil judiciaire ont, bien avant 2001, commencé à enquêter sur les réseaux du jihad international, liés à la mouvance Al-Qaïda, dont le danger fut révélé en France par l'arrestation du gang de Roubaix en 1996.

[1080] Ainsi que le disait un responsable français du renseignement cité dans un rapport au nom de la commission des affaires étrangères, « *l'efficacité d'un dispositif ne se mesure que par ses échecs et empêcher 99,9 % des projets d'attentats est un très mauvais score !* », *in* Rapport d'information sur la coopération internationale pour lutter contre le terrorisme (AN n°1716, XIIème législature).

[1081] Plus de 800 personnes furent ainsi arrêtées.

[1082] Sur l'essor d'une culture du renseignement en France contre les réseaux terroristes, voir É. Dénécé : Guerre secrète contre Al-Qaeda ; Paris, Ellipses, « Référence géopolitique », 2003.

922. De nombreuses opérations ne neutralisation ont permis d'empêcher des actions terroristes sur le territoire français, à Strasbourg (Noël 2000), contre l'ambassade des États-Unis à Paris, avec le démantèlement du réseau Beghal en septembre 2001, contre des cibles parisiennes – probablement des intérêts russes – grâce au démantèlement en décembre 2002, à la Courneuve et Romainville de terroristes liés à la filière tchétchène, contre des intérêts touristiques à la Réunion (2003). En septembre et octobre 2005, des opérations menées dans les Yvelines, l'Eure et le Loiret ont abouti à l'arrestation d'un groupe constitué autour de Safé Bourada, ressortissant algérien condamné à dix ans d'emprisonnement pour sa participation à un réseau de soutien aux attentats de 1995. Ce réseau projetait apparemment des attentats contre des infrastructures de transport principalement.

923. Plus en amont, des groupes ayant généralement des connexions internationales, comme celui dirigé par Rodoin Daoud lié au « Groupe salafiste pour la prédication et le combat » (GSPC), arrêté en novembre 2002 grâce à l'action combinée des Renseignements généraux (RG) et de la Division nationale antiterroriste de la Direction centrale de la police judiciaire (DNAT), ont été démantelés. Plus récemment, certaines enquêtes ont montré l'existence de filières de candidats au *djihad* en Irak : en janvier 2005 par exemple, la Direction de la surveillance du territoire (DST) a arrêté plusieurs membres d'une telle filière dans le 19ème arrondissement de Paris, dont certains membres auraient envisagé de perpétrer des attaques sur le territoire français à leur retour d'Irak. Ceux-ci avaient évoqué, avant leur départ pour l'Irak, de conduire des attaques contre des intérêts israélites en France et d'autres cibles telles des commissariats. Une autre filière d'acheminement en Irak de *djihadistes* originaires du Sud de la France a été neutralisée en juin 2005 dans l'Hérault et à Limoges[1083].

924. Au-delà de ces affaires souvent spectaculaires, les services de lutte antiterroriste mènent un travail quotidien qui a permis, dans les quatre années qui ont suivi le 11 septembre 2001, à la seule DST, d'interpeller 273 individus dont 92 ont été mis en examen et écroués[1084]. Ces affaires témoignent surtout de l'intensité du travail mené conjointement par l'ensemble de ces services.

[1083] V. rapport de l'Assemblée nationale, *op. cit*., p.
[1084] *Ibidem*.

B. L'accroissement de la coopération entre les différents services antiterroristes

925. La coopération entre les services de renseignement, les services de police judiciaires et les magistrats du parquet et du siège s'est intensifiée dans le cadre de la lutte antiterroriste. Cette coopération entre les différents services spécialisés dans la prévention et la répression du terrorisme concerne avant tout les instances nationales (1). Mais récemment, à la faveur du droit européen principalement, mais aussi des textes multilatéraux et bilatéraux, une coopération à l'échelle internationale (2) est entrain de se raffermir progressivement pour ajouter à l'efficacité du dispositif français.

1. Une coopération entre instances nationales

926. La prévention et la répression du terrorisme en France sont principalement l'affaire de quelques services spécialisés. Outre la DST, la Direction centrale des renseignements généraux (DCRG) et la DNAT précitée, se trouve le Bureau de lutte antiterroriste de la Gendarmerie nationale (BLAT). En matière de renseignement extérieur, la Direction générale de la sécurité extérieure (DGSE)[1085] est évidemment directement impliquée dans la lutte antiterroriste. Bien que travaillant tous sur les différentes menaces terroristes, une relative spécialisation s'est opérée. La Direction centrale de la police judiciaire, notamment la DNAT, ou la gendarmerie sont plus spécialisée sur le terrorisme d'origine interne.

[1085] V. P. Marion : *La mission impossible : à la tête des services secrets* ; Paris, Calmann-Lévy, 1991. De fait, la DGSE est un service secret, ce que n'est pas la DST.

927. Les RG et la DST sont en revanche tournés vers la neutralisation du terrorisme islamiste. La mission originelle de la DST, le contre-espionnage classique, explique cette orientation. Le terrorisme islamiste a longtemps été une menace principalement venue de l'extérieure, qu'il s'agisse des attentats de 1985-1986 ou de ceux de 1995-1996. Quant aux RG, les objectifs prioritaires ont été réorientés vers la lutte contre le terrorisme, la lutte contre les dérives urbaines et l'observation générale de la société pour mieux anticiper les menaces[1086]. Ce recentrage des missions s'accompagne d'une réforme ambitieuse des méthodes de travail afin de faire des RG un véritable service de renseignement intérieur au même titre que la DST[1087]. Leur coordination constitue une base nécessaire au succès d'une coopération internationale.

2. Une coopération à l'échelle internationale

928. L'efficacité du dispositif français antiterroriste s'évalue également à l'aune de sa capacité à participer à la coopération judiciaire internationale. Or, à cet égard, il est avéré que la centralisation des affaires de terrorisme à Paris, la spécialisation des juges et la double compétence de la DST constituent des atouts considérables pour faciliter la coopération, du moins celle qui se pratique dans un cadre bilatéral, la seule qui soit efficace au niveau opérationnel. Des attentats de New York à ceux de Londres, en passant par ceux de Casablanca, Djerba ou Madrid, nombreux sont les cas de terrorisme international dans lesquels les services de renseignement et les magistrats français ont permis la collecte d'informations judiciaires de la première importance.

[1086] V. une instruction ministérielle du juillet 2004, citée dans le rapport du Sénat, *op. cit.*, p. 23.
[1087] V. « Fusion RG/DST : les nouveaux services de renseignement français », à l'adresse suivante : http://www.politique.net/2007091301-fusion-renseignements-generaux-et-direction-de-la-surveillance-du-territoire.htm. Le nouvel ensemble fusionne la DST et les RG. Opérationnel depuis 2008, il rassemble 5 000 policiers. La réforme, imposée par M. Sarkozy, vise à améliorer la performance des services de renseignement.

929. De la même manière que la centralisation des affaires de terrorisme au Tribunal de Grande instance (TGI) de Paris facilite la coopération internationale, la spécialisation et la relative concentration des services de sécurité intérieure en charge de la lutte antiterroriste est un puissant vecteur de coopération policière internationale[1088]. Ces facteurs contribuent à l'efficacité du système français antiterroriste, et permettent une meilleure adaptation aux évolutions de la menace terroriste.

[1088] Il est important de mentionner les nombreuses mises en cause des services secrets américains, plusieurs fois accusés de ne pas assez coopérer entre eux ou de ne pas anticiper des attaques terroristes ou déjouer des projets terroristes ; v. notamment J. K. Cooley : *CIA et Jihad 1950-2001 : contre l'URSS, une désastreuse alliance* ; Paris, Éd. Autrement, « Frontières (Paris. 2001) », trad. L. Bury, préf. E. W. Saïd, 2002 ; voir également R. Baer : *La chute de la CIA : les mémoires d'un guerrier de l'ombre sur les fronts de l'islamisme* ; Paris, J.-C. Lattès, trad. D. Roche, 2002.

Section 2- L'adaptation du dispositif aux mutations du phénomène terroriste

930. Depuis la seconde moitié des années 1990, la mondialisation a entraîné, dans toutes les sociétés, une transformation sans précédent. Les distances sont abolies et les répercussions des différentes crises régionales sont de plus en plus prononcées. Le désarroi des populations, confrontées à des difficultés sociales et économiques considérables a constitué un terreau privilégié pour les groupes terroristes. Ceux-ci ont instrumentalisé leur sentiment d'injustice en le retournant, à tort ou à raison, contre l'Occident, principal responsable selon eux, de la situation mondiale. D'aucuns ont instrumentalisé le message de l'islam pour imposer une lecture rigoriste et violente de la religion musulmane.

931. Incarné par Al-Qaïda, ce terrorisme d'un genre nouveau s'est dès l'origine fixé un champ mondial. Depuis 1998, il a frappé dans une vingtaine de pays, au rythme de trois ou quatre attentats majeurs par an. Il a révélé sa capacité d'action en Europe à deux reprises, à Madrid en mars 2004 et à Londres en juillet 2005. Ce terrorisme se distingue par son aptitude à emprunter à la mondialisation les outils qui ont assuré le succès de celle-ci[1089]. Il parvient à opérer l'alchimie entre préoccupation intimes des individus et grandes perspectives transnationales, affiche sa prédilection pour les réseaux interindividuels, recourt aux moyens électroniques, accorde la plus grande priorité à la médiatisation et démontre une capacité permanente d'évolution, voire d'anticipation. La sphère terroriste a ainsi placé le législateur français, à l'instar des autres États européens, devant la nécessité de s'adapter à cet « hyperterrorisme » (§1) d'inspiration islamiste radicale et d'envergure planétaire, face auquel des facteurs d'adaptation (§2) sont perceptibles dans le nouveau dispositif français tel qu'il résulte de la loi du 23 janvier 2006.

[1089] V. Livre blanc sur la sécurité intérieure face au terrorisme, *in* document CODEXTER (2006) 15, *op. cit.*, p. 10.

§1- La nécessité de s'adapter à « l'hyperterrorisme »

932. L'hyperterrorisme[1090] est cette forme novelle de terrorisme, qui s'est développée dans le sillage d'Al-Qaïda, fort différent de celui qui a touché de nombreux États, dont la France, pendant la guerre froide. Il s'agit d'un terrorisme déterritorialisé, sans revendication précise, et dont l'objectif ultime est de faire le plus grand nombre de victimes, recherchant même le massacre. C'est l'ensemble du système démocratique qui est visé en sorte que toute velléité de négociation, ou de pression, est impossible. Il y a de la part des groupes terroristes une tentative de conquête politique ayant pour but de remplacer une forme de pouvoir par une autre. De plus, l'utilisation de l'arme de l'attentat-suicide désorganise la stratégie de prévention des États ; les attentats de Londres l'ont encore montré. Compte tenu de cette situation, il est maintenant évident que rien n'arrêtera un groupe terroriste qui aurait accès à des armes de destruction massive de type NRBC. Face à ces mutations du terrorisme international (§1), le réflexe des autorités françaises est d'identifier les menaces pesant sur la France (§2).

[1090] Terme utilisé depuis les attentats du 11 septembre 2001 aux États-Unis, pour désigner une forme particulière de terrorisme pratiquée par la mouvance Al-Qaïda ; voir notamment F. Heisbourg : *Hyperterrorisme : la nouvelle guerre* ; Paris, O. Jacob, coll. Fondation pour la recherche stratégique, 2001.

I. Les mutations du terrorisme international

933. Les réseaux islamistes sont totalement déstructurés et ne relèvent pas d'une organisation pyramidale, hiérarchisée, avec des donneurs d'ordre plus ou moins identifiables. Ils apparaissent à la fois franchisés et opportunistes en termes d'action. Toutefois, le terrorisme islamiste n'est pas comparable à une « Internationale »[1091] du terrorisme. Tout au plus, une référence à Al-Qaïda peut-elle être un label pour des cellules locales totalement autonomes, tant par la logistique, le financement que par l'organisation opérationnelle de l'attentat. L'inconvénient de cette organisation des réseaux terroristes est qu'ils sont ainsi d'autant plus difficiles à détecter et que les éventuels démantèlements de cellules ne constituent que des succès partiels. Ainsi, il apparaît que le terrorisme d'inspiration fondamentaliste ou salafiste est un terroriste à la fois globalisé (A) et atomisé (B).

[1091] V. rapport de l'Assemblée nationale, *op. cit*., p. 18. Sur la question d'une organisation internationale du terrorisme, voir O. Demaris : *L'internationale terroriste* ; Paris, O. Orban, trad. S. Metzer, D. Lemoine et F.-M. Watkins, 1978 ; de même sur les méthodes de recrutement et d'entraînement de cette « Internationale terroriste », voir C. Moniquet : *La guerre sans visage : de Waddi Haddad à Oussama Ben Laden : les réseaux de la peur, 1970-2002*, *op. cit*. ; de même sur l'extension internationale de la nébuleuse Al-Qaïda, voir Y. Fouda, N. Fielding : *Les cerveaux du terrorisme : rencontre avec Ramzi Binalchibh et Khalid Cheikh Mohammed, numéro 3 d'Al-Qaïda* ; Monaco, Éd. du Rocher, trad. G. Abadia, 2003.

A. Un terrorisme globalisé

934. La globalisation du terrorisme est caractérisée par sa dimension internationale, en particulier depuis les attentats de Nairobi et Dar-es-Salam. La plupart des régions du monde ont été touchées et rares sont celles qui peuvent s'estimer à l'abri de tout risque d'attentat. Mais plus encore, cette globalisation se manifeste par l'apparition au cœur des sociétés occidentale des « *fantassins* »[1092] du terrorisme islamiste. Il ne s'agit plus d'un terrorisme « importé »[1093] comme cela a pu être le cas du temps de la guerre froide, lors des vagues d'attentats de 1985-1986 et de 1995-1996 ou lors des attentats de New York et Washington le 11 septembre 2001. Les attentats de Londres le 7 juillet 2005 ont été commis par des terroristes de nationalité britannique et ayant grandi dans ce pays.[1094]

935. En France, en janvier 2005, la DST a arrêté plusieurs membres d'une filière d'acheminement de candidats au jihad en Irak. Cette opération a permis de mettre un terme au départ en direction de Bagdad de jeunes issus des cités sensibles du XIXème arrondissement de Paris, dont certains envisageaient de perpétrer des attaques sur le territoire français à leur retour d'Irak. Ces mêmes personnes avaient évoqué, avant leur départ pour ce pays, l'idée de conduire des attaques contre des intérêts juifs en France et d'autres cibles comme des commissariats.

[1092] V. Rapport du Sénat, *op. cit.*, p. 26.
[1093] Ainsi, les musulmans « occidentalisés » seraient également les plus radicaux, voir en ce sens O. Roy : *Les illusions du 11 septembre : le débat stratégique face au terrorisme* ; Paris, Seuil, « La République des idées, 2002.
[1094] De façon générale, sur l'identification de l'ennemi et la pertinence des mesures adoptées par la superpuissance américaine, voir B. Courmont : *L'empire blessé : Washington à l'épreuve de l'asymétrie* ; Paris, Cherche-midi, 2003.

936. Enfin, il importe d'évoquer le cas des convertis. Encore relativement limité, ce phénomène inquiète beaucoup les spécialistes de la lutte antiterroriste. Il y a encore la souvenance de cette femme de nationalité belge, convertie et proche des mouvements fondamentaliste, qui avait commis un attentat-suicide en Irak. Cette affaire eut un énorme retentissement à l'époque, puisqu'il s'agissait de la première femme européenne kamikaze[1095]. En France, les services de renseignement ont répertorié environ 5 000 militants salafistes, 500 étant considérés comme dangereux[1096]. Le ressort profond de cette globalisation du terrorisme est l'idéologie fondamentaliste, ce qui rend la lutte antiterroriste particulièrement délicate et difficile. Une autre difficulté pour les autorités de lutte antiterroriste vient du fait que les réseaux terroristes sont totalement atomisés.

B. Un terrorisme atomisé

937. Un terrorisme atomisé, cela se perçoit dans le fait que le seul lien fort qui unit véritablement les groupes terroristes, est l'idéologie fondamentaliste ou salafiste plus ou moins incarnée par la mouvance Al-Qaïda. Toutefois, les liens s'arrêtent là, aucune structure hiérarchisée de commandement n'ayant été identifiée. Selon M. le juge Bruguière, ce nouveau terrorisme se compose de cellules éclatées, atomisées qui rendent impossible toute modélisation ; l'action de renseignement ou policière ne peut pas s'appuyer sur des prototypes d'action ou des précédents[1097]. Pour s'articuler et se coordonner, ces groupes fonctionnent en réseaux. Cela se traduit, en premier lieu, par l'utilisation massive des moyens de communication électroniques, notamment le réseau Internet. En second lieu, il est essentiel de reconstituer les parcours de chaque individu, son itinéraire personnel afin de reconstituer les réseaux de connaissance. M. Jean-François Ricard, premier juge d'instruction au TGI de Paris, a confié au rapporteur de la loi de 2006, au stade du projet, l'intérêt encore aujourd'hui, de connaître et de surveiller les membres du réseau à l'origine des attentats de 1995-1996.

[1095] V. notamment, « Quand les convertis passent au djihad », par P. Broussard, in *L'Express*, du 15.12.2005.
[1096] V. rapport du Sénat, *op. cit.*, p. 26.
[1097] *Ibidem*, p. 27.

938. Plusieurs affaires récentes ont en effet révélé que des individus partis pour l'Irak ou arrêtés en France alors qu'ils se livraient à des activités terroristes avaient été en relation avec des individus impliqués dans les attentats de 1995-1996 et rencontrés soit en prison, soit peu de temps après leur sortie. Cette organisation éclatée rend très difficile une action préventive. À nouveau, l'ensemble des acteurs rencontrés ont fait le constat de l'extrême mobilité et rapidité de ces réseaux et des difficultés croissantes à conserver un temps d'avance sur eux.

939. Enfin, ce terrorisme mutant est qualifié de terrorisme du XXIème en ce sens qu'il utilise toute la palette des moyens les plus innovants de communication et de transport les plus modernes. Les nouvelles technologies sont utilisées à la fois comme moyens de propagande et de formation grâce à la mise en ligne des sites appelant au *jihad*, mais également comme moyens de communication entre différents membres d'une même cellule, par le recours à la cryptologie, aux courriers électroniques codés, à la téléphonie par Internet, au système de messagerie SMS.

940. En dépit de cette capacité d'imagination et d'adaptation dont sont dotés les terroristes, il est impératif que les systèmes de lutte antiterroristes réduisent leur action, en mettant en œuvre des dispositifs permettant de suivre la trace des réseaux. Cela implique ainsi une réorientation des législations antiterroristes, élaborées à l'origine sur leur capacité à réprimer les acteurs violents, vers davantage de prévention et d'action en amont. De par son histoire et sa position au sein de l'espace Schengen, la France n'est pas à l'abri du phénomène terroriste.

II. Les menaces pesant sur la France

941. L'absence d'attentats islamistes sur le sol français depuis le 11 septembre 2001 ne doit pas constituer une référence, notamment en raison de la position prise par la France lors du conflit en Irak[1098]. D'ailleurs, il vient d'être indiqué précédemment que des cellules terroristes avaient été démantelées, qui projetaient de mener des attaques terroristes sur le territoire français. Pis encore, en dehors du territoire national, des cibles françaises ont fait l'objet d'attaques terroristes, comme l'attentat du 8 mai 2002 à Karachi qui fit 14 morts, dont 11 employés de la DCN[1099], ou l'attaque contre le pétrolier Limburg au Yémen, le 6 octobre 2002. Au-delà de toute manifestation de la menace terroriste, il importe avant tout de s'intéresser aux griefs formulés à l'encontre de la France (A), ainsi qu'aux facteurs d'une menace aggravée (B).

[1098] De fait d'après les experts, la France continue d'être sur la liste des principales cibles potentielles de « héritiers » et continuateurs de l'œuvre d'Oussama Ben Laden ; voir en ce sens notamment R. Jacquard : *Les archives secrètes d'Al-Qaïda : révélations sur les héritiers de Ben Laden* ; Paris, J. Picollec, 2002 ; cette étude expose notamment les noms de ceux qui peuvent succéder au milliardaire saoudien.

[1099] La Direction des constructions navales (DCN) de la Direction générale pour l'armement (DGA) est depuis 2007 devenue DCNS, après une opération de privatisation en 2003, à l'occasion de laquelle l'entreprise Thales a acquis 25 % du capital.

A. Les griefs formulés à l'encontre de la France

942. Depuis le 11 septembre 2001[1100], pas moins d'une dizaine de communiqués ont allongé la liste des appels à « punir »[1101] la France. Parmi les principaux, il y a lieu de citer celui d'Ayman Al-Zawahiri en date du 24 février 2004 et celui publié le 18 mai 2005 par Abou Moussab Al-Zarkaoui, chef d'Al-Qaïda en Irak[1102], dénonçant tous deux la loi prohibant les signes religieux à l'école. Plus préoccupantes encore sont les déclarations de « l'émir » du Groupe salafiste pour la prédication et le combat (GSPC) qui, durant l'été 2005 a qualifié la France « d'ennemi n° 1 » confirmant l'hostilité ouvertes des extrémistes maghrébins à l'égard de l'ex-puissance coloniale. De plus, en dépit de la position prise en 2003, la dégradation de la situation en Irak est très préoccupante pour la France. En effet, les enquêtes récentes ont démontré que le pays est une terre de recrutement pour les candidats au *djihad*, désireux de se former ou de se battre dans ce pays ; plusieurs de ceux-ci y sont même morts dans des attentats-suicides. Or, il importe de prendre en compte la « dangerosité »[1103] de ces *djihadistes* lorsqu'ils reviendront en Europe, ayant acquis légitimité, expérience et détermination.

À la vérité, il convient de distinguer parmi toutes ces menaces qui pèsent sur la France, entre les griefs propres à la France (1) et ceux liés à la géopolitique internationale (2).

[1100] Sur les conséquences des attentats du 11 septembre pour la France, voir P. Quilès, R. Galy-Déjean et B. Grasset (prés.) : *Rapport d'information déposé en application de l'article 145 du règlement par la Commission de la défense nationale et des forces armées en conclusion des travaux d'une mission d'information sur les conséquences pour la France des attentats du 11 septembre 2001* ; Paris, Assemblée nationale – Commission de la défense nationales et des forces armées, « Les Documents d'information », 2001.
[1101] V. ainsi, v Livre blanc précité, *in* document du CODEXTER, *op. cit*., p. 34.
[1102] V. également J.-C. Brisard, *Zarkaoui : le nouveau visage d'Al-Qaida* ; Paris, Fayard, Coll. D. Martinez, 2004.
[1103] V. rapport de l'Assemblée nationale, *op. cit*., p. 19.

1. Les griefs propres à la France

943. Les griefs qui sont propres la France sont liés,pour l'essentiel, à son histoire. Une histoire qui a des prolongements dans le présent. « Le réquisitoire » antifrançais dénonce notamment un passé présenté comme particulièrement lourd. Celui-ci s'étend des croisades jusqu'à la colonisation[1104]. D'autres griefs dénoncent une présence militaire sur des terres musulmanes (par exemple à Djibouti), ou encore un soutien affirmé aux régimes « apostats », spécialement au Maghreb. De plus, la laïcité affichée de l'État républicain qui prétend organiser l'islam selon un modèle national, notamment la création en 2003 du Conseil français du Culte musulman, sont autant des reproches qui sont faits à la France. La détermination des juges et des services français à neutraliser de manière proactive les terroristes et leurs complices doit être ajoutée à cette liste d'éléments endogènes.

944. Deux griefs supplémentaires – qui en réalité complètent la première série – sont venus s'ajouter, dans la période la plus récente. Il s'agit de la loi du 15 mars 2004[1105] sur les signes religieux à l'école, qui démontre un attachement à la laïcité, et la participation des forces françaises aux opérations menées en Afghanistan ; celui-ci relève davantage des situations de politique internationale de la France.

[1104] Ainsi, il est démontré par exemple que a France est une cible depremier choix pour le GSPC algérien du fait de l'histoire particulière des relations franco-algériennes, et ce d'autant le GSPC inscrit désormais son action dans une dimension internationaliste, ce qui l'a conduit à se rapprocher d'Abou Moussab Al-Zarkaoui.

[1105]La loi no 2004-228 du 15 mars 2004 encadre, en application du principe delaïcité, le port de signes ou de tenues manifestant une appartenance religieuse dans les écoles, collèges et lycées publics. Son application est circonscrite aux écoles publiques de l'enseignement primaire et secondaire.

2. Les griefs liés à la géopolitique internationale

945. Composante du monde occidental, qui lui-même est cible d'islamistes radicaux, la France figure parmi les objectifs potentiels des terroristes au même titre que toute autre nation occidentale. Membre de la coalition internationale en Afghanistan, où ses forces spéciales participent à la traque des dirigeants d'Al-Qaïda, la France est donc considérée comme une ennemie, quelle que soit sa position sur la question irakienne. De plus, la France est, depuis 1986, en pointe dans la lutte contre le terrorisme. En effet, ses résultats en matière de démantèlement de réseaux et son rôle central dans la coopération internationale antiterroriste en font à n'en point douter une ennemie des groupes terroristes internationaux.

B. Les facteurs d'une menace aggravée

946. Les facteurs d'aggravation de la menace terroriste ont été exposés dans le Livre blanc du Gouvernement sur la sécurité et le terrorisme. Une fois encore, il présente des facteurs endogènes (1) et des facteurs exogènes (2).

1. Les facteurs endogènes

947. Le premier de ces facteurs d'aggravation, qui trouvent leur cause en France, est le développement d'une génération de « révoltés à domicile »[1106], de nationalité française ou non, musulmans de longue date ou récemment convertis[1107]. Si les islamistes partis de France pour combattre en Irak en revenaient ou si certains des milliers de combattants maghrébins qui s'y sont rendus en faisaient autant, un deuxième facteur d'aggravation de la menace prendrait corps immédiatement. De tels terroristes, auréolés de prestige, pourraient représenter une force d'attraction pour de nombreux jeunes de la même génération. Ces nouveaux « gradés » pourraient devenir l'âme de nouveaux réseaux, auxquels ils apporteraient en outre des compétences en matière de terrorisme urbain. À ces facteurs d'ordre interne, il convient d'ajouter des facteurs émanés de l'extérieur.

[1106] V. ainsi le Livre blanc précité, *in* document CODEXTER, *op. cit*., p. 35.

[1107] Depuis les années 1990, la violence politico-religieuse est perçue comme un sérieux phénomène émergeant chez un certain nombre de jeunes de la banlieue. Face à de nouvelles formes de délinquance, à savoir le crime organisé et l'islamo-terrorisme, de nouvelles réponses, plus pertinentes, s'avèrent, plus que jamais, nécessaires dans la perspective d'une politique de resocialisation mieux adaptée à la nouvelle donne ; v. en ce sens, Talbi (A.) : *Jeunes délinquants d'origine maghrébine en France : entre crise identitaire et crise de la réponse sociale : de la délinquance juvénile à la tentation islamo-terroriste* ; Pau, dir. Favard (A.-M.), 2002.

2. Les facteurs exogènes

948. Parmi les facteurs exogènes, le premier constitue à lui seul une forme de terrorisme, qui pourrait être qualifiée « d'hybride ». À la fois interne et international, il emprunte aux deux formes[1108]. C'est ce qu'il est convenu d'appeler le mouvement de « transnationalisation »[1109] du terrorisme des groupes algériens, libyens, marocains et tunisiens. Aiguillonnées par certains groupes terroristes à la pointe du combat en Irak, fortes désormais d'un sentiment d'appartenance à une cause fédératrice, les cellules de soutien, notamment au GSPC, qu'abritent la France et ses voisins pourraient être tentées de suivre la voie tracée il y a plus d'une douzaine d'années par celles affiliées au GIA, et basculer de l'appui logistique au combat en Algérie et à des actions violentes dirigées contre la France.

949. Un autre facteur aggravant de la menace tient à sa discrétion et à sa décentralisation croissante. L'accès, par l'intermédiaire du réseau Internet, à toute sorte de compétences ou, dans un registre différent, la radicalisation en milieu carcéral[1110], dispensent les apprentis terroristes de toute intégration à un mouvement fondamentaliste et de tout déplacement vers des écoles coraniques (comme les *madrassas* pakistanais[1111]) ou vers des camps d'entraînement moins nombreux et plus lointains. Les contacts avec les vétérans peuvent ainsi se nouer de manière plus discrète.

[1108] V. Introduction générale de ces réflexions sur la typologie des actes de terrorisme.
[1109] V. Livre blanc *in* CODEXTER, op.cit., p. 36 ; de même H. Zerrouky : *La nébuleuse islamiste en France et en Algérie* ; Paris, Éd. 1, 2002 ; l'auteur expose notamment comment les islamistes sont parvenus à s'organiser et à tisser leurs réseaux en Algérie, en France et dans le reste de l'Europe,à constituer une véritable armée de l'ombre, dotée de matériel sophistiqué, et Pourquoi, dès 1995, ils ont décidé d'exporter la guerre en France ; voir également, concernant l'exportation en Europe du djihad, A. Laïdi et A. Salam : *Le Jihad en Europe : les filières du terrorisme islamiste* ; Paris, Éd. du Seuil, « L'Épreuve des faits », 2002.
[1110] Cela explique que les auteurs de la loi du 23 janvier 2006 militent pour une centralisation de l'application de la peine, afin de mieux tenir compte notamment, de la probabilité qu'il y a pour le condamné d'entrer en compte avec des complices éventuels.
[1111]Certaines de ces écoles ont été repérées comme des centres de formation du terrorisme mondial d'inspiration islamiste.

950. Face à ce terrorisme mutant, déterritorialisé, les États en général, et la France en particulier sont conduits à adapter leurs dispositifs nationaux. Celle-ci a, par un certain nombre de mesures, entrepris un processus d'adaptation de sa législation[1112] à ces évolutions du terrorisme de type international.

§2- Les facteurs d'adaptation du dispositif français

951. L'adaptation à l'évolution de réseaux terroristes mondialisés, utilisant les nouvelles technologies, souvent intégrées au cœur des sociétés occidentales exige de développer les capacités préventives des services de lutte antiterroriste. Dans cette optique, les moyens de police judiciaire qui, jusqu'ici, ont montré leur efficacité se doivent d'être complétés par un renforcement des outils de police administrative. Il est impératif d'agir en temps réel, et de tenir compte de l'irruption d'individus inconnus des services de police dans ces réseaux. Ainsi, les dispositifs de lutte antiterroriste, jusqu'à lors centrés sur la répression, ont tendance à s'orienter davantage vers la mise en place de mesures proactives, tout en étant ciblés sur les individus à risque. Il ne s'agit nullement d'opérer une surveillance générale de l'ensemble de la population, mais de se donner les moyens de contrôler strictement les faits et gestes de personnes dangereuses et soupçonnées avant même leur passage à l'acte. Ainsi, les manifestations de l'adaptation du dispositif français antiterroriste sont perceptibles dans le renforcement du dispositif judiciaire (I) aussi bien que dans l'accroissement d'un volet préventif (II).

[1112] Puisqu'il faut le redire, la bataille contre le terrorisme est avant tout juridique (et non point militaire !).

I. Le renforcement du dispositif judiciaire

952. Le renforcement du dispositif judiciaire de lutte antiterroriste est apparu nécessaire dans la perspective de contrer un terroriste mutant. Les dispositions prévues par la loi du 23 janvier 2006 pour renforcer l'arsenal judiciaire de lutte contre le terrorisme étaient apparues comme des compléments logiques des dispositions existantes qu'il s'agisse des mesures liées au droit de la peine (A) ou uniquement de l'amélioration du cadre législatif (B).

A. Les mesures liées au droit de la peine

953. Dans le cadre de la réforme du Code pénal, les infractions terroristes ont été incriminées en tant que telles et soumises à des peines aggravées. Le législateur leur a ainsi consacré le titre II (intitulé « Du terrorisme ») du livre IV du Code pénal[1113] et le titre XV du Code de procédure pénale[1114]. Ces dispositions ont ensuite été complétées afin de les adapter à une menace accrue et changeante dans ses ressorts, ses formes et ses moyens d'action. Elles ont été complétées en particulier par les lois du 22 juillet et 30 décembre 1996[1115] et par la loi du 15 novembre 2001 adoptée en réaction aux attentats du 11 septembre 2001 commis aux États-Unis. La qualification d'actes de terrorisme a pour effet d'aggraver les peines encourues, qu'il s'agisse des peines principales[1116] ou qu'il s'agisse des peines complémentaires[1117]. La loi du 23 janvier 2006 a apporté une dose de sévérité à cet ensemble, avec notamment l'aggravation des peines pour association de malfaiteurs à but terroriste (1) mais aussi la centralisation du contentieux de l'application des peines (2).

[1113] V. art. 421 s. *C. pén*.
[1114] V. art. 706-16 *CPP*.
[1115] Lois faisant suite aux attentats terroristes commis sur le sol français pendant l'été 1995.
[1116] Aggravées d'un degré, v. art. 421-3 *C. pén*.
[1117] V. art. 422-3 *C. pén*.

1. *L'aggravation des peines pour l'association de malfaiteurs à but terroriste*

954. Depuis la loi n° 96-647 du 22 juillet 1996[1118], le Code pénal réprime, sur le fondement de l'article 421-2-1, l'association de malfaiteurs en relation avec une entreprise terroriste. Ces faits tombaient auparavant sous le coup de l'incrimination générale de l'association de malfaiteurs prévue par l'article 450-1 du même code. L'ensemble des magistrats rencontrés par le rapporteur[1119] de la loi de janvier 2006 ont souligné l'intérêt de cette incrimination considérée, selon l'expression de M. Jean-Claude Marin, comme le « *fer de lance* » de la lutte antiterroriste[1120]. Dans leur ensemble, ces magistrats ont regretté l'insuffisance du quantum de peine[1121], eu égard à la gravité des faits et aussi, se sont-ils inquiétés, au risque de récidive. Ces juges ont cité plusieurs cas au rapporteur, de personnes condamnées pour ce délit qui, dès leur libération, avaient cherché à reconstituer des réseaux.

955. Cette infraction est passible d'une peine d'emprisonnement de dix ans[1122] et de 225 000 euros d'amende. Cette peine a toute fois été portée par la loi n°2004-204 du 9 mars 2004 à vingt ans de réclusion criminelle et 500 000 euros d'amende pour la personne dirigeant ou organisant un tel groupe[1123]. Au demeurant, la loi de janvier 2006 n'a pas apporté de modification au régime de l'association de malfaiteurs à but terroriste. En revanche, cette loi retouche l'organisation judiciaire française en matière d'application des peines.

[1118]Tendant à renforcer la répression du terrorisme et des atteintes aux personnes dépositaires de l'autorité publique ou chargées d'une mission de service et comportant des dispositions relatives à la police judiciaire.
[1119] V. rapport du Sénat, *op. cit.*, p. 21.
[1120] L'intérêt de cette incrimination a déjà été mis en avant dans le chapitre précédent de ces réflexions, notamment sur la garantie qu'elle offre en matière de répression des préparatifs d'actes de terrorisme. Mieux, dans l'exemple français, cette incrimination apparaît d'autant plus utile que la jurisprudence a traditionnellement donné une interprétation restrictive de la notion de tentative punissable qui, selon les termes de l'article 121-5 du code pénal « est constituée dès lors que, manifestée par un commencement d'exécution, elle n'a été suspendue ou n'a manqué son effet qu'en raison de circonstances indépendantes de la volonté de son auteur ».
[1121] Dix ans maximum avant la loi de 2006.
[1122] Comme le délit d'association de malfaiteurs de l'article 450–1 du *Code pénal*.
[1123] V. art. 421–5 du *C. pén*.

2. *La centralisation du contentieux de l'application des peines*

956. La centralisation de l'application des peines complète l'organisation judiciaire française en matière de lutte contre le terrorisme, fondée sur la compétence nationale des magistrats parisiens en matière de poursuite, d'instruction et de jugement. Elle en constitue le prolongement cohérent. Avant la loi de 2006, la situation se caractérisait par la dispersion de la compétence des juges de l'application des peines liée à la présence, au 31 novembre 2005[1124], de 115 condamnés pour des faits de terrorisme, répartis dans 31 établissements pénitentiaires. Cette situation n'apparaissait pas satisfaisante aux yeux du rapporteur du projet de loi[1125]. En premier lieu, elle ne permet pas d'assurer un suivi toujours homogène des condamnés, en particulier au regard de l'aménagement des peines. Or, de telles mesures requièrent une connaissance approfondie du dossier et des liens de l'intéressé avec d'autres condamnés appartenant au même groupe ou au même réseau, mais détenus dans d'autres établissements. En second lieu, la complexité des réseaux terroristes susceptibles de demeurer actifs malgré la condamnation de certains de leurs membres représente aussi un risque pour la sécurité des magistrats en charge du dossier.

957. Ces préoccupations ont justifié la centralisation du contentieux de l'application des peines en matière de terrorisme auprès des magistrats spécialisés dotés d'une compétence nationale. Tel est l'objet de l'article 706-22-1 au *Code de procédure pénale*[1126], qui prévoit *in fine* que les magistrats pourront, pour l'exercice de leur mission, soit se déplacer sur l'ensemble du territoire national, soit recourir, dans les conditions prévues à l'article 706-71 du *Code de procédure pénale*, à la vidéoconférence. D'autres dispositions de la loi portant sur l'organisation judiciaire ont pour effet d'améliorer le dispositif législatif.

[1124] Qui correspond à la date des débats législatifs au Sénat, sur la loi du 23 janvier 2006.
[1125] V. rapport du Sénat, *op. cit.*, p. 89.
[1126] V. art. 14 I de la loi n° 2006-64.

B. L'amélioration du cadre législatif

958. L'amélioration du cadre législatif s'est manifestée, comme l'ont déjà montré ces réflexions, dans la prolongation de la garde à vue de quatre à six jours, mesure éminemment souhaitée par les interlocuteurs auditionnés par les commissions parlementaires[1127] de la loi du 23 janvier 2006. De plus, afin de répondre à deux lacunes soulevées par ces interlocuteurs au cours des auditions, la commission sénatoriale a suggéré d'introduire deux articles afin de créer une cour d'assises spéciale pour mineurs (1) puis de simplifier le régime de l'incrimination de non justification de ressources (2).

1. La création d'une cour d'assises spéciale pour mineurs

959. Le jugement de mineurs accusés d'actes terroristes par une cour d'assises composée uniquement de magistrats professionnels est une importante lacune dans le Code de procédure pénale, qui n'a été mise en évidence que de manière tardive par la pratique judiciaire. Le nouveau dispositif permet en effet d'éviter le risque de pression sur le jury, comme tel est déjà le cas pour les majeurs en matière de terrorisme, tout en conservant une spécificité liée à la présence parmi les assesseurs de deux juges pour enfants.

[1127] Les magistrats du pôle antiterroriste, qu'ils soient du parquet ou de l'instruction, ont été entendus dans le cadre de la loi de 2006.

960. La loi n° 86-1020 du 9 septembre 1986, en conférant compétence aux juridictions parisiennes en matière de terrorisme, a prévu que cette compétence concernerait également les juridictions pour mineurs[1128]. Il en est donc notamment ainsi pour la cour d'assises des mineurs dont la spécificité tient à ce que les deux assesseurs de la cour doivent, sauf impossibilité, être juges des enfants[1129]. Toutefois, cette centralisation des compétences ne s'est pas accompagnée pour les mineurs, contrairement aux dispositions prises pour les majeurs d'une professionnalisation de la cour d'assises destinée à éviter les risques de pression dont pouvaient faire l'objet les jurés populaires.

961. Compte tenu du fait que les crimes terroristes sont dorénavant commis à la fois par les majeurs et les mineurs, il a été convenu[1130] de prévoir qu'en matière de terrorisme, la cour d'assises des mineurs sera également composée de magistrats professionnels. Cette cour d'assises conserverait néanmoins sa spécificité du fait de la présence parmi les assesseurs de deux juges pour enfants. De fait, il s'agit d'une cour d'assises doublement spéciale en ce qu'elle est spécialisée pour le jugement des mineurs et pour celui des actes de terrorisme. Il importe d'observer que cette disposition ne figurait pas dans le texte initiale du projet de loi, il fait partie d'un article additionnel[1131] à l'instar de la disposition portant sur l'extension du délit de non justification de ressources.

[1128] V. art. 706-17, al. 2 *CPP*.
[1129] V. art. 20 de l'ordonnance du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante.
[1130] V. « article additionnel après l'article 10 » du projet de loi devant le Sénat. Devenu l'article 15 de la loi de 2006, il complète sur cette question le premier alinéa de l'article 706-25 du *Code de procédure civile*.
[1131] V. notamment les articles additionnels après les articles 10 et 12 du projet de loi, devant la commission sénatoriale.

2. *La simplification du régime de l'incrimination de non justification de ressources*

962. Le régime précédemment en vigueur concernant les incriminations de « non justification de ressources correspondant au train de vie » ne permettait pas de couvrir certains délits liés à une économie souterraine susceptible d'alimenter les circuits de financement du terrorisme. Plusieurs magistrats s'étaient fait l'écho de la difficulté de poursuivre des personnes dont le « train de vie ne correspond manifestement pas aux ressources licites dont elles disposent »[1132]. Ces situations peuvent déceler l'existence de circuits souterrains de financement d'actes terroristes. Les incriminations de non justification de ressources prévues par le droit français ne paraissaient pas, en l'état, adaptées pour couvrir une délinquance de trafics très variés et particulièrement profitables.

963. La commission sénatoriale a donc estimé nécessaire de simplifier ces dispositions et d'en élargir le champ d'application. Le délit est ainsi défini comme « le fait de ne pas pouvoir justifier de l'origine de son bien en étant en relations habituelles avec une ou plusieurs personnes se livrant à la commission de crimes ou de délit punis d'au moins cinq ans d'emprisonnement et procurant à celles-ci un profit direct ou indirect »[1133].

964. Cette disposition correspond à la nouvelle philosophie du législateur français, suivant un mouvement international, qui consiste à réprimer dans un but préventif certains comportements à l'origine d'actes terroristes.

[1132] V. rapport du Sénat, *op. cit.*, p. 22.
[1133] V. art. 706-73, 16e *CPP*.

II. L'accroissement du volet préventif

965. Les manifestations du volet préventif se retrouvent dans l'obligation faite aux transporteurs de communiquer les données relatives aux passagers aux services du ministère de l'Intérieur[1134]. De plus, le souci de prévention a conduit les parlemenataires à adopter une proposition de loi visant à prolonger l'application des articles 3, 6 et 9 de la loi n° 2006-64 du 23 janvier 2006. Ces articles traitent respectivement :

- des contrôles d'identité préventifs (CPP, art. 78-2. – Schengen) dans les trains transfrontaliers sur la portion du trajet entre la frontière et le premier arrêt qui se situe au-delà des 20 kilomètres de la frontière et sur certaines lignes internationales entre cet arrêt et un arrêt situé dans la limite des 50 kilomètres suivants. Cette disposition a d'ores et déjà été largement utilisée par le Service national de la police ferroviaire (SNPF) sur les liaisons ferroviaires avec l'Allemagne, la Belgique, l'Espagne, la Suisse et l'Italie. Des patrouilles mixtes ont été créées et ont permis de nombreuses interpellations ;
- de la réquisition administrative des données de connexion relatives aux utilisateurs de communications électroniques afin de faciliter la prévention des actes terroristes par la collecte et la vérification rapide de renseignements opérationnels relatifs aux personnes susceptibles de se livrer à de tels actes ;
- de l'accès, par les services chargés de la lutte contre le terrorisme, à des fichiers de police administrative (immatriculation des véhicules, permis de conduire, cartes nationales d'identité et passeports). L'utilisation de ces données a permis de mettre à jour des faux documents réalisés par certains réseaux (ETA, islamistes...) et de vérifier ou d'obtenir des éléments d'identité d'individus mis en cause dans des affaires judiciaires. Elle a permis également un gain de temps précieux s'agissant des vérifications des éléments d'enquête ou des renseignements souvent nombreux et longs à rechercher auprès des services préfectoraux ou même parfois impossibles à obtenir des opérateurs[1135].

[1134] Il importe de noter sur point que le législateur français fait une transposition de la directive 2004/82/CE du Conseil du 29 avril 2004concernant l'obligation pour les transporteurs de communiquer les données relatives aux passagers, v. *JOUE* L 261 du 6.8.2004.

[1135] V. notamment W. Roumier, « Adoption définitive de la proposition de loi visant à prolonger l'application des articles 3, 6 et 9 de la loi n° 2006-64 du 23 janvier 2006 relative à la lutte contre le terrorisme et portant dispositions diverses relatives à la sécurité et aux contrôles frontaliers », *Revue droit pénal*, décembre 2008.

En vue de pérenniser le savoir-faire français en matière de lutte antiterroriste, les débats parlementaires ont évoqué la création d'un Institut de formation au contre-terrorisme[1136], qui dans le cadre d'une formation continue, accueillerait toutes celles et ceux qui, dans les trois métiers principaux, se destinent à la lutte antiterroriste. Selon le rapporteur, l'évolution de la menace oblige à professionnaliser l'action sur le long terme[1137].

966. L'arsenal judiciaire français de lutte contre le terrorisme peut être considéré comme très performant. Dorénavant, la priorité est de développer des moyens dédiés à la détection précoce du terrorisme. Pour mener à bien cette tâche, les services concernés doivent disposer des moyens et des informations qui leur permettent d'anticiper le passage à l'acte des réseaux terroristes. De plus, le recours à l'attentat-suicide complique encore la réponse à apporter au terrorisme. Comme l'avait relevé en son temps M. Sarkozy, alors ministre de l'Intérieur et de l'aménagement du territoire, en première lecture à l'Assemblée nationale, un stade supplémentaire à été franchi lors des attentats de Londres le 7 juillet 2005, puisque les terroristes ont utilisé cette méthode alors même qu'elle n'était pas indispensable à la réussite des attentats.

967. Ce mode opératoire, ainsi que le recours de plus en plus massif des terroristes à la technologie, implique encore plus qu'auparavant que la priorité de l'action porte sur la prévention du terrorisme et ce le plus en amont possible. L'analyse de l'évolution du terrorisme depuis une décennie aboutit à une conclusion : le dépistage précoce du terrorisme passe par un renforcement des moyens dédiés au renseignement (A) mais surtout par un accroissement de la surveillance des moyens technologiques (B).

[1136] V. rapport de l'Assemblée nationale, *op. cit*., p. 26.

[1137] Ce qui pourrait, plus que jamais, permettre de parler du droit de la lutte antiterroriste. Car une telle professionnalisation prendrait en compte la dimension « pluridisciplinaire » de la lutte antiterroriste.

A. Le renforcement des moyens dédiés au renseignement

968. Le renforcement des moyens dédiés au renseignement se manifeste dans les pouvoirs donnés par la loi de 2006 aux services de police et de gendarmerie spécialisés dans la lutte contre le terrorisme, qui se voient dotés de sources supplémentaires d'information dans un cadre de police administrative avec notamment, un droit d'accès aux fichiers tenus par le ministère de l'Intérieur[1138] et au données à caractère personnel[1139]. Ainsi, la loi crée une procédure de réquisition administrative des données techniques des opérateurs de télécommunication électronique inspirée de la procédure en vigueur en matière d'interception de sécurité[1140].

969. Il sied de préciser que l'ensemble de ces fichiers ainsi que les modalités de leur consultation sont soumis à la loi n°78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés. Au-delà de l'accès aux fichiers, ce qui ferait l'efficacité d'un système préventif serait d'intensifier la coopération entre les services spécialisés (1), mais surtout de soumettre les services de renseignement à un contrôle parlementaire (2) afin de se conformer aux exigences d'une société démocratique.

[1138] Certaines de ces dispositions sont une mise en œuvre de la directive 2004/82/CE du Conseil, du 29 avril 2004, concernant l'obligation pour les transporteurs de communiquer les données relatives aux passagers.
[1139] V. art. 9 de la loi du 23 janvier 2006.
[1140] Toutefois, la loi soumet les dispositions relatives à l'accès aux fichiers à une période d'évaluation, initialement fixée au 31 décembre 2008.

1. *L'intensification de la coopération entre les services spécialisés*

970. La singularité du dispositif français est de combiner les activités de renseignement et de police judiciaire de manière très étroite. Cette imbrication se retrouve dans une relative facilité dans la circulation de l'information. Celle-ci doit d'abord circuler entre les magistrats et les policiers. Les différentes auditions auxquelles a procédé le rapporteur de la loi de 2006 ont signalé les excellentes relations entre ces deux parties. La spécialisation des juges, d'une part, et celle des policiers ou de gendarmes en charge des ces dossiers, d'autre part, permettent de tisser des relations de travail solides qui n'ont pas le temps de se forger habituellement avec d'autres types de criminalité. Les juges rencontrés[1141] ont salué le professionnalisme des policiers et gendarmes, et réciproquement.

971. L'information doit ensuite pouvoir circuler entre services spécialisés. Plusieurs réformes sont venues renforcer dette coopération. En 1984 a été créé au sein du ministère de l'Intérieur, auprès du directeur général de la police nationale, l'Unité de coordination de la lutte Antiterroriste (UCLAT), structure permanente regroupant des représentants de toutes les directions actives de la police nationale. L'UCLAT, qui n'est pas un service opérationnel, a vu ses effectifs renforcé de quatre personnes depuis 2003. En outre, participe à ses réunions le Bureau de lutte antiterroriste de la gendarmerie nationale (BLAT).

[1141] V. rapport du Sénat, *op. cit.*, p. 25.

972. Par ailleurs, a été créée à la fin de l'année 2004, une cellule permanente regroupant les principaux services de renseignement français (DGSE, DST, RG) et composée de six personnes. Mieux, la DST, les RG et la DNAT sont désormais regroupés sur un même site à Levallois-Perret, qui abrite désormais la Direction centrale du renseignement intérieur (DCRI)[1142]. Il s'agit de parvenir à une mutualisation de moyens entre ces différents services. Cette centralisation des services de sécurité intérieure en charge de la lutte antiterroriste est un puissant vecteur de la coopération policière internationale ou bilatérale. Ce rapprochement des services apparaît indispensable pour faire face à un terrorisme islamiste en pleine évolution, qui brouille toujours plus les frontières classiques entre terrorisme d'origine interne et terrorisme externe. Afin de s'assurer de la légalité et de l'efficacité de ces services, il est important d'exercer sur leur action un contrôle parlementaire, comme contrepartie de leurs pouvoirs accrus.

2. Le contrôle parlementaire des services de renseignement

973. Le contrôle parlementaire des services de renseignement fait suite à trois amendements présentés, en première lecture à l'Assemblée nationale, respectivement par les membres du groupe socialiste, le député Pierre Lellouche et le rapporteur de la commission des lois, qui avaient pour objet, sous des formes différentes, de créer un organe de contrôle des services de renseignement composé de parlementaires. Il sied de noter que la France était pratiquement à cette époque la dernière démocratie occidentale avec le Portugal à ne pas disposer d'une structure parlementaire de contrôle des services de renseignement.

[1142]Ce service est opérationnel depuis le 1er juillet 2008, à la faveur Décret n° 2008-609 du 27 juin 2008 relatif aux missions et à l'organisation de la Direction centrale du renseignement intérieur. Selon le communiqué du ministère de l'Intérieur, « la DCRI se veut un "FBI à la française" en matière de renseignement ».

974. Cette exception française a longtemps été justifiée par la crainte qu'un contrôle parlementaire entrave ou gêne des services de renseignement intérieur et extérieur. Le contexte particulier de la guerre froide a longtemps été avancé en défaveur d'un tel organe. Toutefois, l'environnement géopolitique a aujourd'hui totalement changé. En outre, le Parlement exerce d'ores et déjà un contrôle sur les forces armées ou sur la diplomatie française sans que cela constitue un obstacle à l'action de la France. En matière de renseignement, les expériences étrangères[1143] démontrent qu'il en va de même.

975. Le Conseil des ministres du 8 mars 2006 annonçant le dépôt au Parlement d'un projet de loi portant création d'une délégation parlementaire au renseignement a débouché sur la loi n° 2007-1443 du 9 octobre 2007 portant création d'une délégation parlementaire au renseignement[1144]. De fait, un tel contrôle, loin d'affaiblir l'action des services spécialisés antiterroristes, permettrait d'accroître leur efficacité au regard de la prévention des actes de terrorisme. Puisque parmi les pouvoirs reconnus aux services de sécurité, l'accès aux fichiers informatisés, qui constitue une manifestation de ces pouvoirs accrus, offre à ceux-ci une maîtrise des nouvelles technologies.

[1143] V. notamment une étude de droit comparé réalisée par le Sénat, sur le contrôle réalisé dans sept pays européens. L'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, l'Espagne, l'Italie, les Pays-Bas et le Royaume -Uni, offrent un large éventail des solutions possibles, tant sur le plan de la composition que du rôle de l'organe parlementaire de contrôle des services de renseignement, v. *Les documents de travail du Sénat*, série « Législation comparée », n° LC, mars 2002, p. 7.
[1144] V. *JORF* n°235 du 10/10/2007.

B. L'accroissement de la surveillance des moyens technologiques

976. L'accroissement de la surveillance des moyens technologiques permet un renforcement de la prévention. L'utilisation de nouvelles technologies par les terroristes est une réalité incontestable justifiant l'existence d'un régime de réquisition judiciaire des données de trafic, que les opérateurs de communications et les hébergeurs ont l'obligation de conserver. De plus, compte tenu de la multiplicité des infrastructures dites critiques[1145], le législateur s'est dit dans l'obligation d'imposer aux gestionnaires d'infrastructures et d'équipements, particulièrement exposés au terrorisme, d'installer un système de vidéosurveillance. De fait, compte tenu de l'importance de cette problématique, les deux premiers chapitres de la loi du 23 janvier 2006 portent respectivement sur le développement de la vidéosurveillance[1146] (1) et la surveillance des moyens de communication[1147] (2).

1. Le développement de la vidéosurveillance

977. Le développement de la vidéosurveillance dans le cadre de la loi de 2006 fait suite aux nombreuses lacunes observées dans la loi du 21 janvier 1995[1148]. Les attentats de Londres ont démontré, aux yeux du législateur français, l'efficacité des systèmes de vidéosurveillance pour aider les enquêteurs à identifier les auteurs des attentats et à démanteler les réseaux logistiques. Des débats législatifs[1149], il ressort que si le réseau de transport parisien avait disposé d'un réseau étendu et performant de vidéo surveillance, la vague d'attentat de 1995-1996 aurait probablement été moins longue et moins meurtrière.

[1145] Ainsi, 7 000 infrastructures seraient considérées comme critiques en France, d'apport le rapport de l'Assemblée nationale précitée, sur la loi du 23 janvier 2006.
[1146] V. les articles 1er et 2 de la loi n° 2006-64 du 23 janvier 2006.
[1147] *Ibidem*, art. 3 à 6.
[1148] Le droit issu de ce dispositif ne permet en effet qu'aux seules autorités publiques de filmer la voie publique.
[1149] V. rapport du Sénat, *op. cit.*, p. 29.

978. Les parlementaires ont établi que la vidéosurveillance peut dans certains cas prévenir des actions terroristes, en considérant cet aspect à la lumière du mode opératoire des attentats-suicides, qui rend particulièrement difficile la détection et l'interruption de l'opération terroriste. Néanmoins, les vertus préventives peuvent être utiles pour la surveillance d'infrastructures critiques ou sites sensibles[1150]. Les progrès de la technologie sont perçus comme devant ouvrir de nouvelles perspectives grâce à des systèmes de vidéosurveillance intelligents capables d'analyser des comportements inhabituels ou la présence d'objets suspects[1151]. Enfin, les services de police et de gendarmerie peuvent utiliser les systèmes de vidéosurveillance pour surveillance ou protéger des sites sensibles comme les abords des lieux de cultes. Les principales innovations de la loi en matière de vidéosurveillance concernent :

- la faculté pour les personnes privées exposées à un risque de terrorisme de filmer la voie publique aux abords de leurs bâtiments ou installations[1152] ;
- la fixation de normes techniques afin de disposer de systèmes de vidéosurveillance performants et respectueux des garanties prévues par la loi ;
- le pouvoir accordé au préfet d'autoriser l'accès aux images des systèmes de vidéosurveillance à des agents individuellement désignés et dûment habilités des services de police et de gendarmerie ;
- la faculté pour le préfet de prescrire l'installation de systèmes de vidéosurveillance aux exploitants d'installations vitales ou aux gestionnaires de transports collectifs[1153].

979. La prévention des actes de terrorisme figure au rang des motifs légaux justifiant aussi bien le recours à la vidéosurveillance que la surveillance des réseaux de télécommunication.

[1150] Les notions d'infrastructures critiques et sites sensibles sont d'origine communautaire, v. notamment directive 2008/114/CE du Conseil du 8 décembre 2008 concernant le recensement et la désignation des infrastructures critiques européennes ainsi que l'évaluation de la nécessité d'améliorer leur protection (*JOUE* L 345 du 23.12.08). De plus, les présentes réflexions se sont nourries des travaux d'un cycle de formation organisé par le Centre africain d'études et de recherche sur le terrorisme (CAERT) en partenariat avec la Commission de l'Union européenne (v. *Développement de plans de sûreté interne dans le cadre de la protection des infrastructures critiques et des sites sensibles*, Tananarive, 24-26 avril 2009). La loi de 2006 parle de « lieux susceptibles d'être exposés à des actes de terrorisme », v. art. 1er, 1°.

[1151] V. rapport du Sénat, *op. cit.*, p. 29.

[1152] Lieux de culte, grands magasins qui peuvent, selon le rapport de l'Assemblée nationale, être exposés au terrorisme, v. rapport assemblée nationale, *op. cit.*, p. 21.

[1153] *Ibidem*. L'Assemblée nationale a élargi cette faculté aux exploitants de lieux et établissements ouverts au public.

2. *La surveillance des moyens de communication*

980. La surveillance des moyens de communication a pour but de suivre les conversations entres terroristes. Mme Marylise Lebranchu, garde des sceaux lors de l'examen au Sénat, en deuxième lecture, du projet de loi n° 2001-1062 du 15 novembre 2001 relatif à la sécurité quotidienne, affirmait que « les événements récents ont démontré que l'utilisation des moyens de télécommunication, des réseaux numérique et de l'Internet était au cœur des échanges d'informations entre les membres des réseaux terroristes »[1154]. Aux termes du I de l'article L. 34-1 du Code des postes et des communications électroniques, créé par l'article 29 de la loi du 15 novembre 2001[1155], « les opérateurs de communication électronique[1156], et notamment les personnes dont l'activité est d'offrir un accès à des services de communication au public en ligne, effacent ou rendent anonyme toute donnée relative au trafic ». Toutefois, il existe plusieurs dérogations au principe général d'effacement. Elles sont strictement encadrées par l'article L. 34-1.

981. La loi du 23 janvier 2006 assimile désormais les personnes offrant au public un accès au réseau à des opérateurs de communication électronique. Mieux, les nouveaux articles L. 34-1 du Code des postes et des communications électroniques et suivants imposent désormais aux fournisseurs d'accès au réseau de conserver les données de trafic, en sorte que les hôtels et restaurants qui leurs sont assimilés sont soumis aux mêmes règles.

[1154] V. séance du 17 octobre 2001.

[1155] L'article 29 de la loi du 15 novembre 2001 avait créé un nouvel article L. 32-3-1 dans le code des postes et télécommunications. La loi n° 2004-669 du 9 juillet 2004 relative aux communications électroniques et aux services de communication audiovisuelle a transféré les dispositions de cet article à l'article L. 34-1 du code des postes et des communications électroniques, pour les insérer dans la section 3, intitulée « Protection de la vie privée des utilisateurs de réseaux et services de communications électroniques », du chapitre II du titre Ier du livre II de ce code.

[1156] La notion d'opérateur de communication électronique, définie à l'article L. 32 du code précité, est peu claire et source d'ambiguïté. Il s'agit de *« toute personne physique ou morale exploitant un réseau de communications électroniques ouvert au public ou fournissant au public un service de communications électroniques* ».

982. Conclusion du chapitre 2 – Face à une menace spécifique, le terrorisme international, l'exemplefrançais a donc montré que disposer d'une législation dérogatoire maisrespectueuse des principes de l'État de droit permettait d'éviter de devoir adopterdes mesures d'exception dans l'urgence, lorsque la menace se précise. Il montre surtout qu'en matière de terrorisme, des moyens importants doivent être mobilisés en faveur de la prévention. Ainsi de l'obligation faite aux transporteurs aériens de communiquer les informations sur les passagers, mais surtout des pouvoirs donnés aux services spécialisés d'accès à certains fichiers tenus par le ministère de l'Intérieur. Mieux, l'exemple britannique a montré qu'il importe désormais de renforcer l'usage de la vidéosurveillance ainsi que la surveillance des outils de communication électronique dont n'hésitent pas à se servir les terroristes pour communiquer entre eux, afin d'échanger des informations nécessaires à la préparation des leurs attaques.

983. Conclusion du titre 2 – Les nécessités de protéger la sécurité face à une menace aussi grave que le terrorisme international commandent que les États échangent les bonnes pratiques en matière de prévention et de lutte contre le terrorisme. Un aperçu des législations internationales montre que face à la menace terroriste, les États ont redéfini de nouvelles incriminations afin d'intervenir de manière plus proactive, avant que les terroristes ne passent à l'action, notamment avec l'incrimination « pivot » d'association de malfaiteurs à but terroriste. Mieux, afin que les terroristes n'échappent à la justice, les États, dans l'ensemble, ont adopté des mesures visant à simplifier le droit procédural, en donnant une légitimité à certaines opérations, qui en d'autres circonstances seraient jugées *contra legem*. Surtout, les modalités de détention dans certains systèmes juridiques mettent à l'évidence qu'avec la menace terroriste, le droit pénal a franchi une nouvelle étape. Certes, certains dispositifs législatifs, comme c'est le cas de la France, ont la « prétention » de sauvegarder les droits de l'homme, il n'en demeure pas moins que le régime juridique de lutte antiterroriste se révèle dérogatoire. D'ailleurs, les conditions de détention auxquelles sont soumis les terroristes dans nombre d'États, ainsi que les procédures judiciaires qui leur sont appliquées, confortent cette approche.

CONCLUSION GÉNÉRALE

984. Les instruments de droit pénal international et européen font apparaître le constat que la lutte internationale contre le terrorisme est avant tout juridique et pénale. Juridique, d'abord, la lutte internationale contre terrorisme doit se faire conformément aux principes de l'État de droit. Ensuite, la lutte antiterroriste doit consister en une répression des candidats au terrorisme, car les instruments universels et régionaux de prévention et de lutte contre le terrorisme prévoient que soient répriméesles personnes se livrant à des activités de terrorisme, par de peines conformes au principe de proportionnalité[1157]. En tout état de cause, les réflexions qui viennent d'être menées font état de l'émergence d'un droit pénal spécial du terrorisme. Ce droit pénal spécial a ses propres sources dans les engagements multilatéraux souscrits pas les États. Mieux, ce droit pénal spécial est rendu plus contraignant par les résolutions du Conseil de sécurité qui font du terrorisme « l'une des plus graves menace à la paix et la sécurité internationales »[1158]. Ces différents instruments prouvent combien il est impératif, face à la menace terroriste, d'adopter une approche globale et intégrée, axée sur le dialogue et la collaboration entre tous les acteurs susceptibles d'intervenir dans les différentes étapes de manifestation d'un acte de terrorisme, c'est-à-dire des préparatifs, avec les réunions des fonds nécessaires à l'exécution d'un attentat, à la réalisation de celui-ci, afin éventuellement de remonter la filière.

[1157] V. notamment l'article 4 de la Convention de 1999 pour la répression du financement du terrorisme : « Chaque Etat Partie prend les mesures qui peuvent être nécessaires pour […] punir ces infractions de peines appropriées compte tenu de leur gravité ».
[1158] V. notamment S/RES/1377 (2001), *op. cit*.

985. La spécificité de la matière du droit pénal du terrorisme est également perceptible dans la définition des incriminations qui permettront aux autorités de répression du terrorisme d'intervenir de manière proactive, c'est-à-dire avant toute réalisation d'un acte de terrorisme. Ce souci d'intervention préventive se manifeste dans le signalement par les acteurs financiers des « transactions suspectes », mais aussi et surtout dans la perception qu'a le droit pénal antiterroriste de la notion de tentative punissable, en permettant de sanctionner toutes les formes de préparatifs d'actes de terrorisme, car celui-ci est considéré par la communauté internationale comme une grave menace pour sa sécurité. De fait, la nature et la gravité de la menace terroriste sous-tendent les présentes réflexions qui s'articulent autour de cinq piliers essentiels : les droits de l'homme, la prophylaxie sociale, la police proactive, la répression et la coopération.

986. Le respect des **droits de l'homme** confère leur légitimité aux mesures répressives. Agir conformément aux principes de l'État de droit revient à ajouter une dose d'efficacité à la lutte antiterroriste : une société civilisée ne recourt pas à la torture afin d'obtenir des aveux, pas plus qu'elle ne méconnaît les principes fondamentaux de justice pénale au moyen d'une détention illégale ou des procédés déloyaux d'obtention de preuves. En effet, la question des droits et libertés est une problématique essentielle dans le contexte de la guerre globale contre le terrorisme : le terrorisme est entrain de servir de prétexte à la méconnaissance des droits les plus élémentaires, y compris les droits fondamentaux garantissant un procès équitable[1159]. De fait, la Stratégie antiterroriste mondiale négociée et adoptée par les États Membres de l'ONU est conforme à l'exigence de défense des droits de l'homme et de respect de l'État de droit. Le Plan d'action que les pays ont adopté à l'unanimité contient une section entièrement consacrée aux « mesures garantissant le respect des droits de l'homme et la primauté de l'État de droit en tant que base fondamentale de la lutte antiterroriste »[1160], tout en insistant sur la nécessité de défendre les droits de l'homme en conjonction avec les diverses initiatives proposées, en opérant une forme de conciliation entre les impératifs de la défense de la société démocratique et ceux de la sauvegarde des droits individuels[1161].

[1159] La problématique des droits de l'homme est si importante que le 21 avril 2005, l'ONU a nommé un « Rapporteur spécial sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste », v. *supra*, titre 1er de la première partie, sur les organes de contrôle du respect des droits de l'homme.

[1160] V. section IV de la Stratégie antiterroriste mondiale de l'ONU.

[1161] Sur cette double exigence de concilier l'impératif de sécurité avec la défense des droits et libertés, v. notamment CEDH, *Klass et autres c. Allemagne*, *op.cit*., 6 septembre 1978,série A no 28, par. 59 ; v. également *Brogeant et autres c. Royaume-Uni*, *op. cit*., 29 novembre 1998, série A, no 145-B, par. 48.

987. Pour ce qui est de la recherche des mesures de **prophylaxie sociale**, loin de légitimer la barbarie du terrorisme, elle permet au contraire de comprendre les candidats au terrorisme, et de trouver des voies et moyens de les dissuader d'opter pour la voie de la radicalisation. Mieux, faire de la prophylaxie en matière de terrorisme, c'est permettre une utilisation rationnelle des instruments juridiques contre le terrorisme : il s'agit d'intervenir en amont pour, non seulement, comprendre les raisons qui mènent les jeunes à la radicalisation violente, mais également d'identifier et de neutraliser les sanctuaires ou terreaux propices aux groupes terroristes tels que les situations de conflits violents et les conditions de misère sociale qui, il est sans conteste, font le lit de groupes terroristes. Dans cette optique, l'Institut interrégional des Nations Unies sur la criminalité et la justice (UNICRI)[1162] met actuellement en place un « Centre sur les politiques visant à lutter contre l'attrait du terrorisme ». Ce centre aura pour mission de déterminer les voies qui mènent au terrorisme et de faire de la prévention (qui est en fait de la prophylaxie) dans ce domaine, d'intervenir en amont en ce qui concerne le recrutement de terroristes et d'agir dans le sens de la réinsertion des personnes concernées. L'objectif principal sera de favoriser les échanges d'informations et d'expériences entre les États au sujet de leurs projets et programmes respectifs de lutte contre l'attrait du terrorisme et les violences extrémistes.

[1162] L'UNICRI agit en tant que membre de l'Équipe spéciale de lutte contre le terrorisme.

988. Plus contraignante que la prophylaxie sociale, **la police proactive** intervient également en amont, avant la réalisation d'un acte terroriste. Elle permet d'anticiper les faits et gestes de groupes terroristes. Concrètement, il convient d'empêcher les terroristes de se déplacer ou de financer le terrorisme par un renforcement de la sécurité sur les documents de voyage, afin d'éviter que des passeports volés ou contrefaits ne permettent à des terroristes de passer entre les mailles du filet. L'intégration des éléments biométriques dans les passeports participe de cette politique proactive de limitation des déplacements de terroristes. De plus, comme précédemment mentionné, l'obligation faite aux institutions financières de sonner l'alerte sur toute transaction financière qui leur semble suspecte, sans égard au secret professionnel, est une garantie supplémentaire contre la préparation financière du terrorisme. De fait, la police proactive réprime des comportements susceptibles d'induire la perpétration d'un acte terroriste. C'est à ce titre que les autorités interviennent contre toutes les formes d'incitation au terrorisme (provocation, recrutement et entraînement)[1163]. Mais il importe de relever que cette tendance proactive ne s'est développée que très récemment à la faveur des attentats par détournement d'avions de ligne en 2001 aux États-Unis d'Amérique.

[1163] V. les articles 5, 6 et 7 de la Convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme, STCE n° 196, *op. cit*. De nombreuses législations ont ainsi adopté des lois qui répriment de façon préventive des comportements susceptibles de mener au terrorisme, v. notamment les articles 355 et 388 du Code pénal slovène. L'incitation a été également l'objet de la loi antiterroriste de 2006 au Royaume-Uni de Grande Bretagne et d'Irlande du Nord. À plus grande échelle, la Ligue des États arabe sa indiqué que le paragraphe 3 de l'article 1 de la Convention arabe pour la répression du terrorisme, portant définition des crimes terroristes, avait été modifié pour y inclure l'incitation au terrorisme et l'approbation des actes terroristes ainsi que la diffusion, l'impression ou l'élaboration de documents écrits ou d'enregistrements, quelle qu'en soit la nature, aux fins de distribution ou de visionnage par autrui, dans le but d'encourager la perpétration de ces crimes. L'amendement érige aussi en infraction la fourniture ou la collecte de fonds pour le financement des actes terroristes.

989. La répression du terrorisme constitue l'obligation première contenue dans les instruments universels et régionaux contre le terrorisme, qui, il sied de le rappeler, sont avant tout des textes sectoriels et réactifs. Sectoriels, ces documents concernent des domaines ou des matières bien déterminés parce qu'ils sont soit vulnérables, soit qu'ils facilitent la perpétration d'un attentat terroriste ; c'est ainsi du domaine de l'aviation civile, du corps diplomatique, des matières explosives. Réactifs, ces instruments ont été pour l'essentiel négociés dans un contexte marqué par la survenance d'un acte de terrorisme, soit sous la manifestation d'un détournement d'aéronef, soit sous celle d'un assassinat de diplomates, ou encore de l'utilisation de substances explosives à l'occasion d'un attentat à la bombe. Ces instruments s'illustrent particulièrement par une certaine sévérité à l'égard des auteurs d'actes terroristes.

990. Enfin, eu égard au caractère transnational de la menace terroriste, **une coopération** est indispensable pour que la répression des auteurs soit des plus efficaces. Cette coopération est à la fois multiforme et multidimensionnelle[1164]. D'abord, dans sa forme, la coopération doit viser à renforcer la capacité des États dans la lutte antiterroriste par une assistance technique visant à leur permettre de faire une utilisation optimale des instruments internationaux. De ce point de vue, la coopération vise non seulement à satisfaire à l'obligation de ratification et d'incorporation des traités internationaux antiterroristes, mais aussi à doter les États d'un personnel compétent dans l'application des normes internationales antiterroristes. Ainsi, le principe de la spécialisation des magistrats, tout en facilitant la coopération judiciaire, renforce par la même occasion la capacité des États à se conformer à la nécessaire exigence de conciliation de l'efficacité de la répression du terrorisme avec le respect des principes de l'État de droit, et donc de la répression juridictionnelle des infractions, de la prééminence ou primauté du droit sur tout autre moyen de lutte contre les actes de terrorisme. Ensuite, dans sa dimension, la coopération en matière de lutte contre le terrorisme fait intervenir des acteurs internationaux et nationaux ou étatiques. Les premiers interviennent pour apporter « le mode d'emploi » des instruments juridiques universels, et développer la capacité nationale de prévention et de lutte contre le terrorisme, par une série de cycles de formation à l'instar des activités menées par l'ONUDC ou Interpol ; cette coopération se manifeste également parun échange de bonnes pratiques et d'informations entre autorités nationales répressives. Les seconds, ont un rôle plus concret qui se traduit par une collaboration entre les autorités répressives nationales pourvues de compétences nécessaires en matière de justice répressive. De fait, une coopération accrue entre ces différentes autorités peut en elle-même faciliter la création d'une juridiction internationale compétente en matière de terrorisme international[1165].

[1164] Pour une approche multidimensionnelle de la notion de terrorisme, base d'une approche efficace de ce phénomène, voir Hattabi (J.) : *Pour une nouvelle approche du phénomène terroriste* ; *op. cit.,* Montpellier, Villeneuve d'Ascq, Presses universitaires du Septentrion, dir. M. Miaille, 1997.

[1165] Il convient de rappeler que le contentieux du terrorisme interne, toujours plus important devant les prétoires devrait demeurer justiciable des tribunaux nationaux (dans le cadre d'une procédure centralisée).

ANNEXES

ANNEXE I

INSTRUMENTS UNIVERSELS ET REGIONAUX DE PREVENTION ET DE LUTTE CONTRE LE TERRORISME

INSTRUMENTS UNIVERSELS

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

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

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

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

- **Convention internationale contre la prise d'otages, 1979**

- **Convention sur la protection physique des matières nucléaires, 1979**

- **Protocole pour la répression des actes illicites de violence dans les aéroports servant à l'aviation civile internationale, complémentaire à la Convention pour la répression d'actes illicites dirigés contre la sécurité de l'aviation civile, faite à Montréal le 23 septembre 1971, 1988**

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

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

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

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

- **Convention internationale pour la répression du financement du terrorisme, 1999**

- **Convention internationale pour la répression des actes de terrorisme nucléaire, 2005**

INSTRUMENTS ET DOCUMENTS PERTINENTS DU CONSEIL DE L'EUROPE

Convention européenne pour la répression du terrorisme [STE n° 90] et Protocole d'amendement [STCE n° 190]

Convention européenne d'extradition [STE n° 24] et premier et deuxième Protocoles additionnels [STCE n° 86 et STCE n° 98]

Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale [STE n°30] et premier et deuxième Protocoles [STCE n° 99 et STCE n° 182]

Convention européenne sur la transmission des procédures répressives [STCE n° 73]

Convention européenne relative au dédommagement des victimes d'infractions violentes [STCE n° 116]

Convention relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime [STCE n° 141]

Convention sur la cybercriminalité [STCE n° 185] et Protocole additionnel relatif à l'incrimination d'actes de nature raciste et xénophobe commis par le biais de systèmes informatiques [STE n° 189]

Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention du terrorisme [STCE no. 196]

Convention du Conseil de l'Europe relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime et au financement du terrorisme [STCE no.: 198]

AUTRES INSTRUMENTS REGIONAUX

• Convention pour la prévention et la répression des actes de terrorisme qui prennent la forme de délits contre les personnes, OEA, 1971

• Convention régionale de l'ASACR sur la répression du terrorisme, 1987

• Convention arabe relative à la répression du terrorisme, 1998

• Traité de coopération relatif à la lutte antiterroriste entre les Etats membres de la Communauté d'Etats indépendants, 1999

• Convention de l'Organisation de la Conférence islamique pour combattre le terrorisme international, 1999

• Convention de l'OUA sur la prévention et la lutte contre le terrorisme, 1999

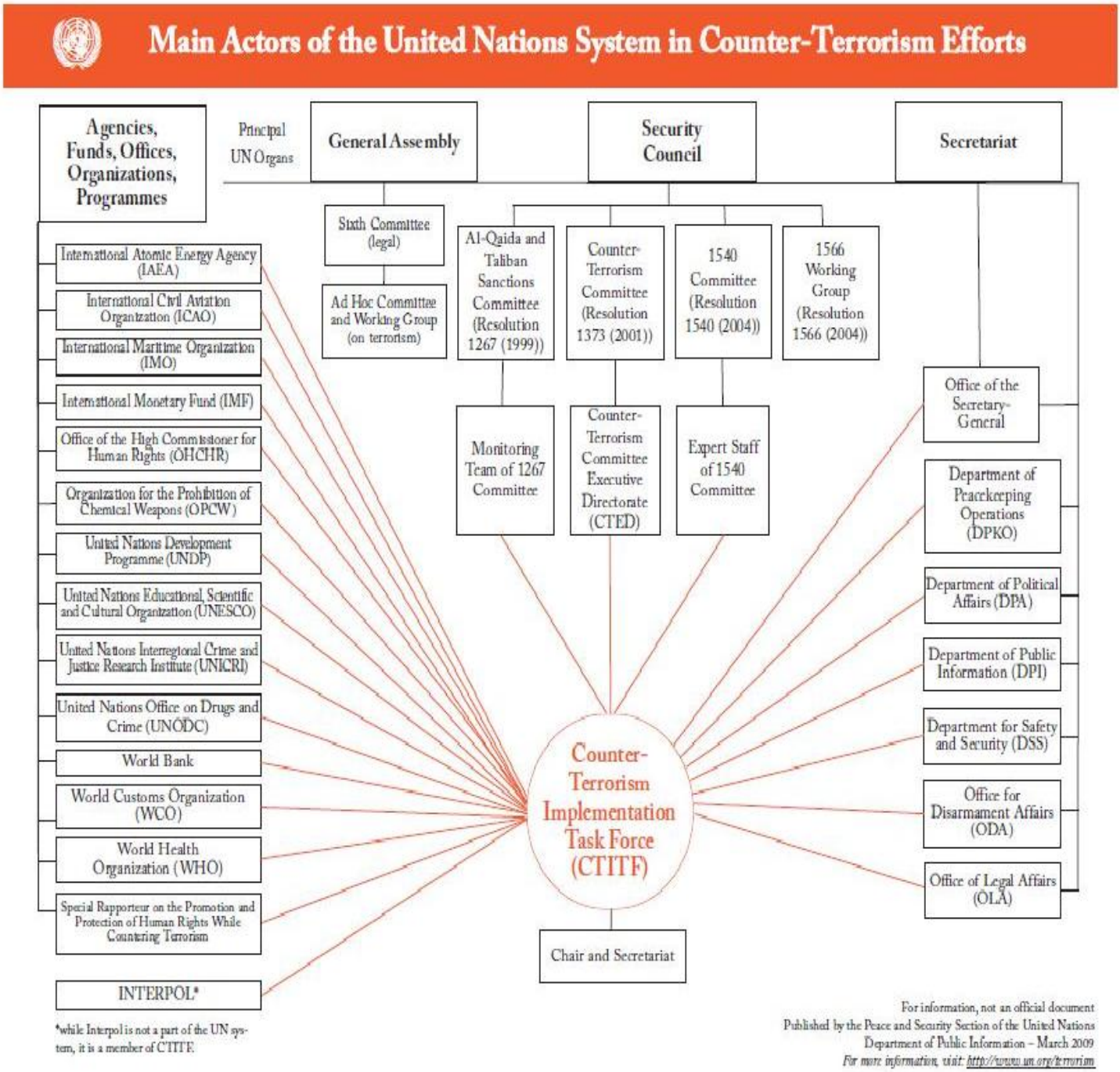
• Protocole à la Convention de l'OUA sur la prévention et la lutte contre le terrorisme 08 Juillet 2004

• Convention de Shanghai pour la lutte contre le terrorisme, le séparatisme et l'extrémisme, 2001

• Convention interaméricaine contre le terrorisme, 2002

ANNEXE II

L'Équipe spécial de lutte contre le terrorisme



ANNEXE III

PRECURSEURS

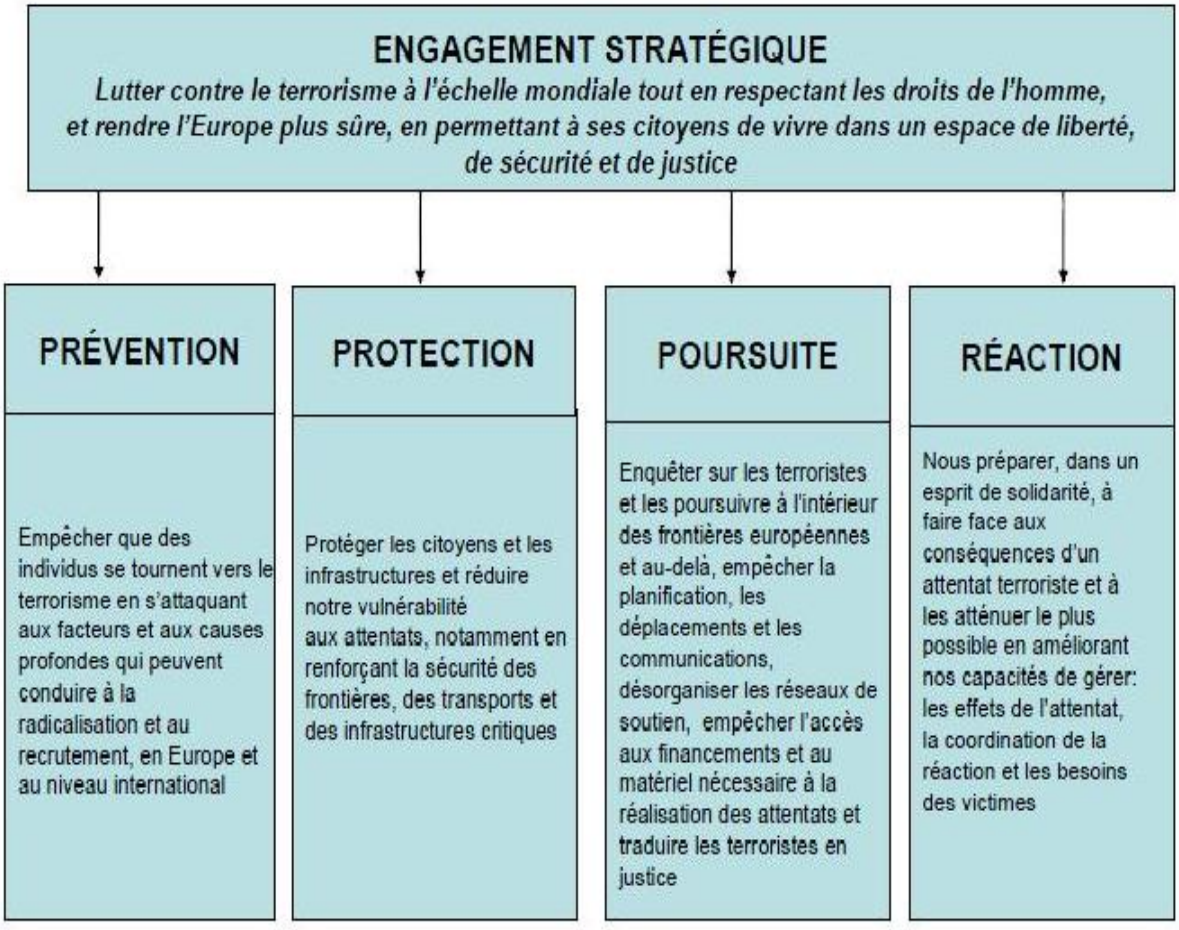
De manière générale, les précurseurs d'explosifs comprennent tous les composants ou éléments chimiques qui sont susceptibles d'être transformés en un composant explosif sous l'effet d'une réaction chimique ou d'un ensemble de réactions. Plusieurs précurseurs devant être traités en priorité ont été recensés. Il s'agit actuellement des précurseurs suivants:

Acétone	acide citrique	peroxyde d'hydrogène	chlorate & perchlorate de potassium
nitrate d'ammonium (engrais)	hexamine	acide nitrique	nitrate de potassium
nitrate d'ammonium (technique)	acide chlorhydrique	nitrométhane	chlorate de sodium
			acide sulfurique

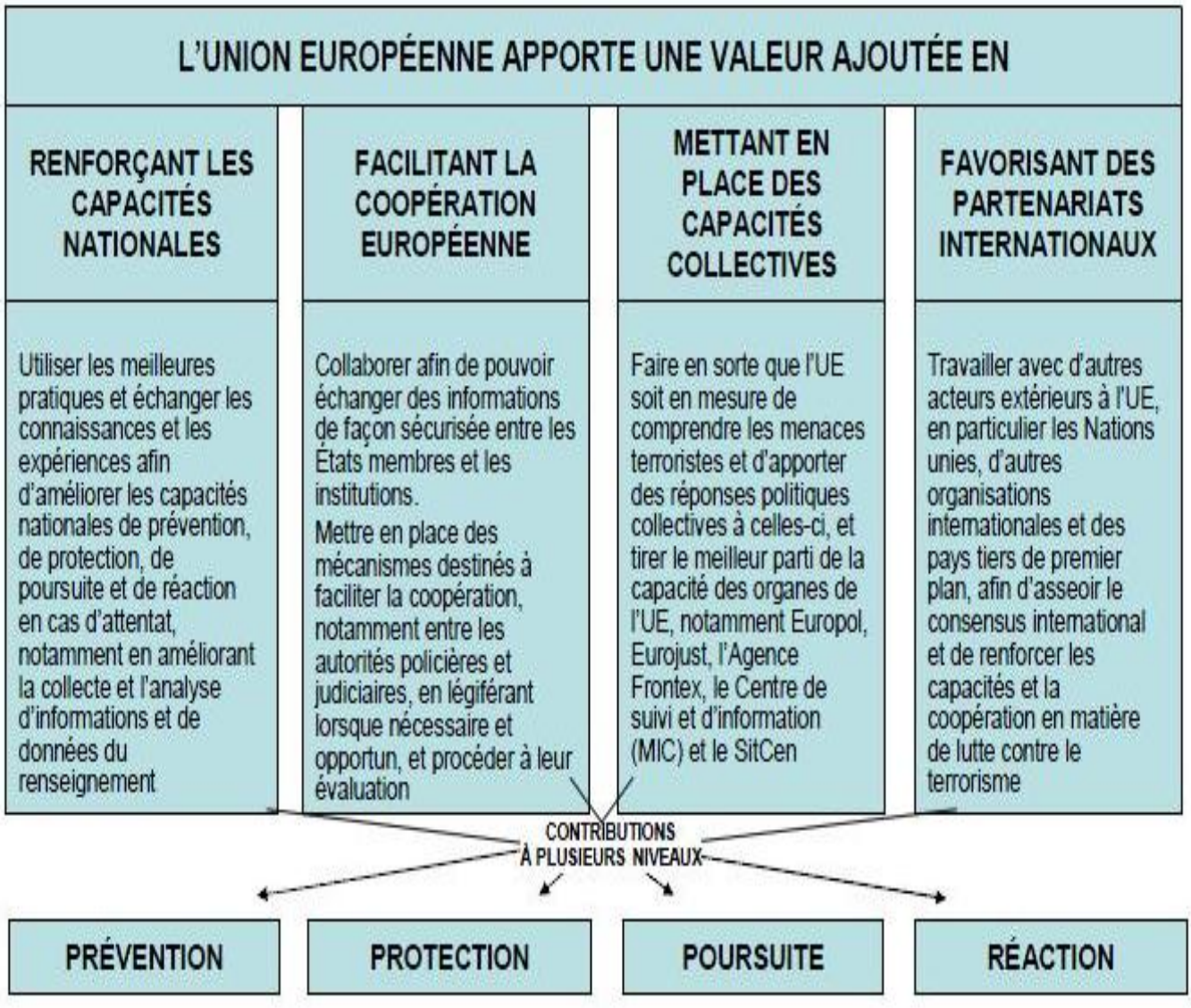
Cette liste de précurseurs devrait être modifiée en fonction des besoins.

ANNEXE IV

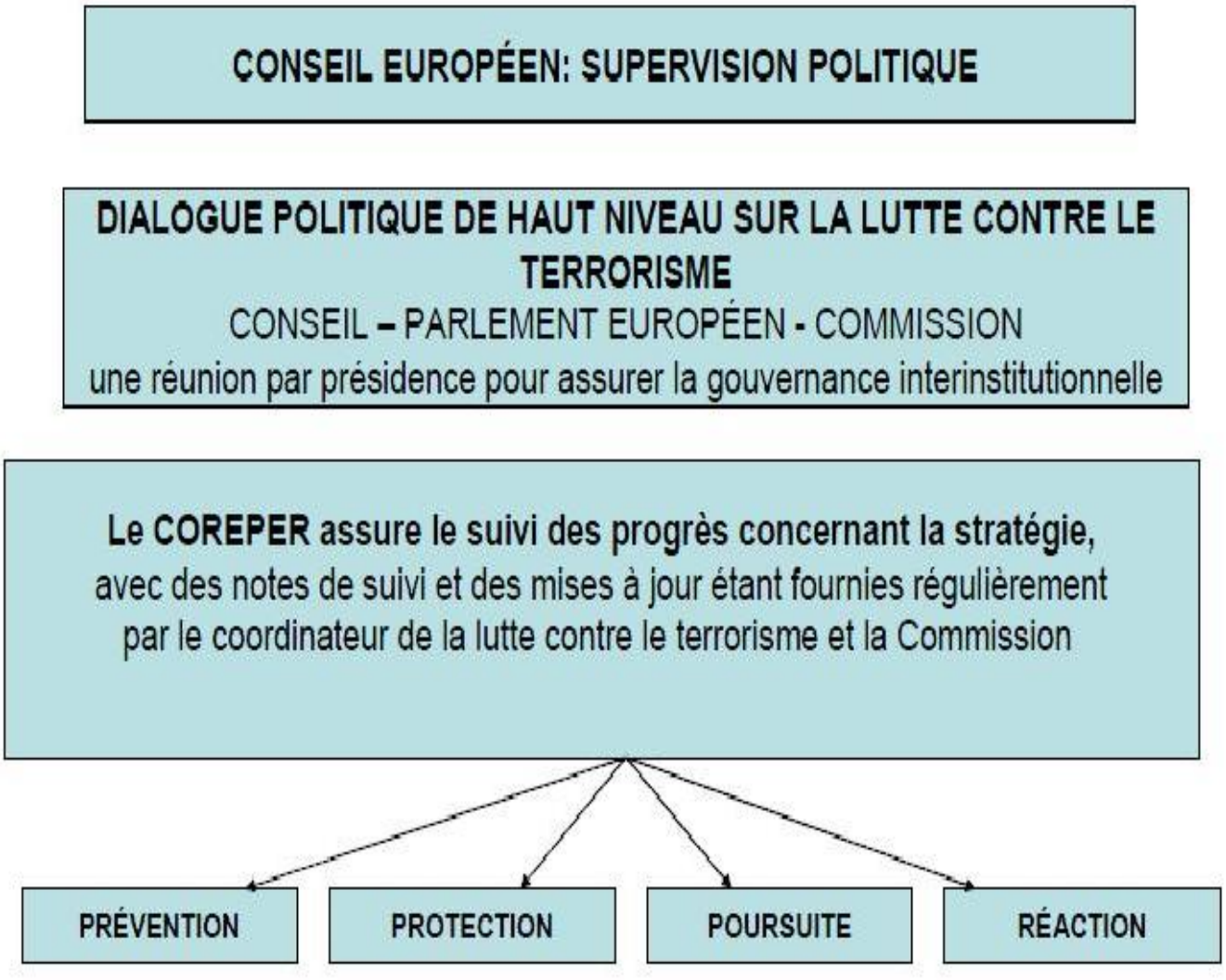
LA STRATÉGIE ANTITERRORISTE DE L'UNION EUROPÉENE



UNE STRATÉGIE ACCORDANT UNE PLACE
CENTRALE À l'ÉTAT



UNE STRATÉGIE ACCORDANT UNE PRIORITÉ
À L'ÉTAT DE DROIT ET À LA COPERATION OU AU DIALOGUE ENTRE LES DIFFÉRENTS ACTEURS



BIBLIOGRAPHIE

PLAN

I. THESES ET MONOGRAPHIES 601

II. ENCYCLOPEDIES, TRAITES, PRECIS, MANUELS ET COURS 603

III. ARTICLES ET CHRONIQUES 610

IV. RAPPORTS, CONCLUSIONS, OBSERVATIONS, NOTES DE JURISPRUDENCE ET OPINIONS DE JUGES 613

V. SOURCES DE LANGUE ANGLAISE 643

VI. AUTRES SOURCES 645

VII. URISPRUDENCE 648

I. Thèses et monographies

Aït-Hamlat (S. R.) : *Le Blanchiment des capitaux* ; Nice, dir. Bernardini (R.), 2009.

Alix (J.) : *Terrorisme te droit pénal : étude critique des incriminations terroristes* ; Paris, dir. G. Giudicelli-Delage, 2008.

Association belge des juristes démocrates : *Réflexions sur la définition et la répression du terrorisme : actes du colloque* ; Université libre de Bruxelles, Centre de droit international, 19 et 20 mars 1973.

Buis (C.-L.) : *Démocratie(s) à l'épreuve : discours sur l'ennemi intérieur et identité démocratique dans les débats parlementaires français et allemands depuis la fin des années soixante* ; Paris, dir. Busekist (A. V.) et Preuss (U. K.), 2008.

Ceriep : *La communauté, la défense et la sécurité européenne : une identité européenne en matière de sécurité et de défense est-elle possible ?* : Lyon, colloque des 29-30 novembre 1989.

CESA-CAERT : *Lutter contre le financement du terrorisme en Afrique du Nord et de l'Ouest : atelier CESA-CAERT sur le renforcement des capacités en matière de contre-terrorisme* ; Alger, 30 novembre au 5 décembre 2008.

Cettina (N.) : *La coordination police-justice dans les structures de l'État en face du terrorisme* ; Paris, dir. Goyard (C.), 1999.

Chaliand (G.) : « Discours de clôture consacré au 5e anniversaire de l'attentat contre le bâtiment fédéral d'Oklahoma City », *in Les Stratégies du terrorisme*, sous la dir. de Gérald Chaliand, « Desclée de Brouwer », 1999, Nouvelle édition augmentée, 2002, p. 241.

Chamas (A.) : *Les mouvements de libération nationale entre résistance et terrorisme. Le cas du Hezbollah et du Hamas*, Paris, dir. Jouve (E.), 2007.

Chocquet (C.) : *Terrorisme, criminalité organisée et défense* ; Toulouse, dir. Dieu (F.), 2000.

Comité européen pour les problèmes criminels : *Extorsions obtenues par les menaces à caractère terroriste* ; Strasbourg, Conseil de l'Europe, 1986.

Crettiez (X.) : *La violence ethno-nationaliste contre l'État. Les exemples basques et corses* ; Paris, dir. Brault (P.), 1997.

Donnedevie (S.) : *Organisation inter-service face à un évènement NRBC en Corrèze* ; Limoges, dir. Collignon (A.), 2006.

El Ajouz (K. B.-B.) : *Intégrisme religieux et terrorisme international entre mutation normative et influence politique : cas de l'intégrisme musulman* ; Perpignan, dir. Blanc (F.-P.), 2006.

Gautier (A.) : *La lutte contre l'espionnage et le terrorisme en Europe* ; Lille, dir. O. Pirotte, 1993.

Guédon (J.-P.) : *Criminalité organisée et droit pénale* ; Paris, dir. Bouloc (B.), 2002.

Hattabi (J.) : *Pour une nouvelle approche du phénomène terroriste* ; Montpellier, Villeneuve d'Ascq, Presses universitaires du septentrion, dir. Miaille (M.), 1997.

Hericourt (J.) : *Plan BIOTOX, bioterrorisme et professionnels de santé* ; Paris, dir. Descroix (V.), 2003.

Ibara (L.) : La responsabilité de l'État du fait des actes de violence ; Rennes, dir. Chauvin (F.), 1995.

Ismi Nedjadi (T.) : *Les pays non-alignés face aux problèmes de paix et de sécurité internationales* ; Paris, dir. Sur (S.), 1989.

Kyriakopoulos (G. D.) : *La sécurité de l'aviation civil en droit international public* ; Paris, dir. Dupuis (P.-M.), 1998.

Le Jeune (P.) : *La politique européenne de lutte contre le terrorisme* ; Lyon, dir. Tay (H.), 1991.

Loued (M. N.) : *De la procédure d'extradition passive en droit français contemporain* ; Toulouse, dir. Merle (R.), 1989.

Loukili-Zaïd (A.) : *Les politiques d'influence au Liban : 1975-1985* ; Lyon, dir. Tay (H.), 1991.

Maillet (L.) : *Le bioterrorisme* ; Limoge, dir. Moesch (C.), 2006.

Matar (S.) : *À l'ombre du 11 septembre 2001 : mise en mots du terrorisme et "Islamalgame" dans la presse écrite en France* ; Besançon, dir. Chauvin-Vileno (A.), 2007.

Mehanna (M.) : *Le terrorisme et la crise du droit international moderne* ; Clermont-Ferrand, dir. Chiroux (R.), 1989.

Michel (C.) : *Arme biologique et bioterrorisme : planification des risques et moyens de lutte* ; Toulouse, dir. Ollé (J.), 2003.

Nicolas Nelson (D.) : *La coopération juridique internationale des démocraties occidentales en matière de lutte contre le terrorisme* ; Paris, dir. Minvielle (R.), 1986.

Observatoire Européen des Phénomènes Racistes et Xénophobes : *Impact des attentats à la bombe du 7 juillets 2005 à Londres sur les communautés musulmanes dans l'UE* ; Vienne, EUMC, 2006.

Perier (I.) : *L'État français face au bioterrorisme : Les institutions françaises menacées ? Problèmes et solutions* ; Nice, dir. Vallar (C.), 2006.

Pilard (S.) : *La gestion sanitaire du risque NRBC lié à la menace terroriste* ; Lille, 2005.

Renar (M.) : *Les infractions de terrorisme contemporain au regard du droit pénal* ; paris, dir. Bouloc (B.), 1996.

Schimel (A.) : *L'expérience des Brigades rouges de 1968 à 1978 : analyse de l'échec d'une politique de rupture et d'une conception réductrice du conflit* ; Lyon, dir. J. Michel, 1997.

Soppelsa (J.) : *Le terrorisme : analyse géopolitique : État et terrorisme* ; colloque du 12 janv. 2002, Lavauzelle, 2002.

Soubeyrand (F.) : *Plans de secours et d'urgence en France : état des lieux en 2005 ; modalités de mise en place du Plan Blanc au Centre Hospitalier de Charleville-Mézières* ; Reims, dir. Fontaine (X.), 2005.

Talbi (A.) : *Jeunes délinquants d'origine maghrébine en France : entre crise identitaire et crise de la réponse sociale : de la délinquance juvénile à la tentation islamo-terroriste* ; Pau, dir. Favard (A.-M.), 2002.

Touchot (O.) : *Étude comparée des législations antiterroristes en France, au Royaume Uni et aux Etats Unis* ; Paris, dir. Rebut (D.), 2004.

Yakoub-Yazigi (A.) : *Le terrorisme international face au droit* ; Paris, dir. Pernet (C.), 1996.

II. Encyclopédies, traités, précis, manuels et cours

Baud (J.) : *Encyclopédie des terrorismes* ; Panazol, Lavauzelle, 1999.

Baud (J.) : *Encyclopédie des terrorismes et violences politiques* ; Panazol, Lavauzelle, « Renseignement & guerre secrète », 2003.

Bras (P.), **Galtier (D.)** et **Morizot (J.-R.)** : *Forces armées européennes et terrorisme international* ; Paris, Éd. Des Riaux, « Collection des chercheurs militaires », 2006.

Brisard (J.-C.) : *Zarkaoui : le nouveau visage d'Al-Qaida* ; Paris, Fayard, Coll. D. Martinez, 2004.

Brisard (J.-C.) et **Dasquié (G.)** : *Ben Laden : la vérité interdite* ; Paris, Denoël, « Collection Folio. Documents », 2002.

Butler (J.), **Chomsky (N.)** et **Cockburn (A.)** : *L'autre Amérique : les Américains contre l'état de guerre* ; Paris, Textuel, prés. Bensaïd (D.), Kouvélakis (E.) et Budgen (S.), préf. Kouvélakis (E.), 2002.

Burke (J.) et **Bury (L.)** (trad.): Al-*Qaïda : la véritable histoire de l'islam radical* ; Paris, La Découverte, « Cahiers libres », 2005.

Caballero (F.) : *Droit de la drogue*, Dalloz, 2000.

Camus (C.) : *La guerre contre le terrorisme : dérives sécuritaires et dilemme démocratique* ; Paris, Le Félin-Kiron, « Échéances », avant-propos d'Amnesty International France, préf. Boniface (P.), 2007.

Cantié (P.) : *Au nom de l'antiterrorisme : les bibliothèques américaines face à l'USA Patriot Act* ; Villeurbanne, Presses de l'enssib, préf. de Melot (M.), 2006.

Carr (C.) : *Les leçons de la terreur : pour comprendre les racines du terrorisme* ; Paris, Presses de la cité, « Document », trad. Martellat (J.), 2002.

Casson (P.) : *Les fonds de garantie : accidents de la circulation et de chasse, infractions pénales, actes de terrorisme et contamination par le VIH* ; Paris, LGDJ, « Droit des affaires », préf. Viney (G.), 1999.

Cettina (N.) : *Terrorisme : l'histoire de sa mondialisation* ; Paris, l'Harmattan, 2001.

Chaliand (G.) : *L'arme du terrorisme* ; Paris, L. Audibert, collab. Grignard (A.) et Hubac-Occhipinti (O.), 2002.

Chaliand (G.) : *D'une guerre d'Irak à l'autre : violence et politique au Moyen-Orient : 1991-2004* ; Paris, Ed. Métailié, 2004.

Chaliand (G.) (sous la dir.) : *Les stratégies du terrorisme* ; Paris, Desclée de Brouwer, trad. Minces (J.) ou Berrett (A.), 2002.

Chaliand (G.) (sous la dir.) : *Les terrorismes contemporains* ; Paris, ISC, « FED », 1997.

Chaliand (G.) : *Terrorismes et guérillas : techniques actuelles de la violence* ; Paris, Flammarion, 1985.

Chaliand (G.) et **Blin (A.)** : *America is back : les nouveaux césars du Pentagone* ; Paris, Bayard, 2003.

Chaliand (G.) et **Blin (A.)** : *Histoire du terrorisme : de l'Antiquité à Al-Qaïda* ; Paris, Bayard, 2006

Chevalérias (A.) : *La guerre infernale : le montage Ben Laden et ses conséquences* ; Monaco, Éd. du Rocher, 2001.

Chomsky (N.) : *11/9 : autopsie des terrorismes : entretiens* ; Paris, le Serpent à plumes, « Collection Essais-documents », trad. Morita (H.) et Genet (I.), 2002.

Chomsky (N.) : *Pirates et empereurs : le terrorisme international dans le monde contemporain* ; Paris, Fayard, trad. Maas (J), 2003.

Chomsky (N.) : *Pouvoir et terreur : l'après 11 septembre : entretiens sous la direction de John Junkerman et Takei Masakazu* ; Paris, le Serpent à Plumes, « Collection Essais-documents », 2003.

Cooley (J. K.) et **Saïd (E. W.)** (préf.) : *CIA et Jihad 1950-2001 : contre l'URSS, une désastreuse alliance* ; Paris, Éd. Autrement, « Frontières (Paris. 2001) », trad. Bury (L.), 2002.

Courmont (B.) : *Guerres asymétriques* ; Paris, Dalloz, 2è éd., 2009.

Courmont (B.) : *L'empire blessé : Washington à l'épreuve de l'asymétrie* ; Paris, Cherche-midi, 2003.

Courmont (B.) : *Terrorisme et contre-terrorisme : l'incompréhension fatale* ; Paris, le Cherche Midi, « Documents », 2002.

Courmont (B.) et **Ribnikar (D.)** : *Les guerres asymétriques : conflits d'hier et d'aujourd'hui, terrorisme et nouvelles menaces* ; Paris, PUF, Institut de relations internationales et stratégiques, « Enjeux stratégiques », 2002.

Courtois (S.) (sous la dir.) : *Enjeux philosophiques de la guerre, de la paix et du terrorisme* ; Québec, les Presses de l'Université Laval, « Mercure du Nord », 2003.

Damiani (C.) et **Vaillant (C.)** : *Être victime, aides et recours : agression, cambriolage, violence conjugale, terrorisme... : choisir la psychothérapie adaptée : connaître ses droits* ; Paris, Vuibert, préf. Cario (R.), 2003.

Dasquié (G.) et **Guisnel (J.)** : *L'effroyable mensonge : thèse et foutaises sur les attentats du 11 septembre* ; Paris, Éd. la Découverte, « Cahiers libres », 2002.

Davis (T.) (préf.) : *Les droits de l'homme et la lutte contre le terrorisme : les lignes directrices du Conseil de l'Europe* ; Strasbourg, Ed. du Conseil de l'Europe, 2005.

Dayan (D.) : *La terreur spectacle : terrorisme et télévision* ; Bruxelles, De Boeck ; [Paris], INA, « Médias-recherches. Études », 2006.

De Valkeneer (C.) : *Manuel de l'enquête pénale*, Bruxelles, « Larcier », 3è éd., DL2006.

Demaris (O.) : *L'internationale terroriste* ; Paris, O. Orban, trad. Metzer (S.), Lemoine (D.) et Watkins (F.-M.), 1978.

Dénécé (É.) (dir.) : *Al-Qaeda, les nouveaux réseaux de la terreur* ; Paris, Ellipses, CF2R, « Référence géopolitique », 2004.

Dénécé (É.) : *Guerre secrète contre Al-Qaeda* ; Paris, Ellipses, « Référence géopolitique », 2003.

Destouche (G.) : *Menace sur Internet : des groupes subversifs et terroristes sur le Net* ; Paris, Éd. Michalon, 1999.

Encel (F.) : *Géopolitique de l'apocalypse : la démocratie à l'épreuve de l'islamisme* ; Paris, Flammarion, « Essais », 2002.

Étienne (B.) : *Les amants de l'Apocalypse : pour comprendre le 11 septembre* ; La Tour-d'Aigues, Ed. de l'Aube, « Monde en cours. Intervention », 2002.

Fouda (Y) et **Fielding (N.)** : *Les cerveaux du terrorisme : rencontre avec Ramzi Binalchibh et Khalid Cheikh Mohammed, numéro 3 d'Al-Qaïda* ; Monaco, Éd. du Rocher, trad. Abadia (G.), 2003.

François (L.), Chaigneau (P.) et **Chesney (M.)** (sous la dir.) : *Criminalité financière : le blanchiment de l'argent sale et le financement du terrorisme passent aussi par les entreprises* ; Paris, Éd. d'Organisation, préf. Neyaut (J.-L.), 2002.

Furet (F.), Liniers (A.) et **Raynaud (P.)** : *Terrorisme et démocratie* ; Paris, Fayard, 1985.

Gayraud (J.-F.) et **Sénat (D.)** : *Le terrorisme* ; Paris, PUF, « Que sais-je ? », 2002.

Géré (F.) : *Les volontaires de la mort : l'arme du suicide* ; Paris, Bayard, 2003.

Géré (F.) : *Pourquoi le terrorisme ?* ; Paris, Larousse, préf. Chaliand (G.), 2006.

Goldring (M.) : *Renoncer à la terreur* ; Monaco, « Démocratie ou totalitarisme », 2005.

Gozzi (M.-H.) : *Le terrorisme* ; Paris, Ellipses, « Mise au point », préf. Bruguière (J. L.), 2003.

Griffin (D. R.) : *Omissions et manipulations de la commission d'enquête sur le 11 septembre* ; Chatou, Carnot, trad. Bunel (P.-H.), Beduneau (G.) et Dablin (E.), 2005

Gros (B.) : *Le Terrorisme* ; Paris, Hatier ,1976.

Gubert (R.) : *Le terrorisme international : la guerre des temps modernes* ; Toulouse, [Éd. Milan], « Les Essentiels Milan (Toulouse) », 2005.

Gunaratna (R.) et **Bury (L.)** (trad.) : *Al-Qaïda : au cœur du premier réseau terroriste mondial* ; Paris, Éd. Autrement, « Frontières », 2002.

Haarscher (G.) : *Les démocraties survivront-elles au terrorisme ?* : Bruxelles, Éd. Labor, « Quartier libre », 2002.

Halévi (I.) : *Face à la guerre : lettre de Ramallah* ; Arles, Sindbad, Actes Sud, « L'Actuel », 2003.

Harlé (M.) : *Attentats et télévision : paroles et images* ; Paris, Bruxelles : De Boeck Université, 1998.

Harvey (R.) et **Volat (H.)** : *De l'exception à la règle : USA Patriot Act* ; Paris, Éd. Lignes-Manifestes, 2006.

Heisbourg (F.) : *Hyperterrorisme : la nouvelle guerre* ; Paris, O. Jacob, coll. Fondation pour la recherche stratégique, 2001.

Herrera (R.), Labica (G.) et **Chomsky (N.)** : *L'empire en guerre : le monde après le 11 septembre* ; Pantin (Seine-Saint-Denis), Temps des cerises ; Anvers (Belgique), EPO, 2001.

Hersh (S. M.) et **Plenel (E.)** (préf.) : *Dommages collatéraux : la face obscure de la guerre contre le terrorisme* ; Paris, Denoël, trad. Berton (G.), Clarinard (R.) et Taudière (I.), 2005.

Huet (A.) et **Kœring-Joulin (R.)** : *Droit pénal international* ; Paris, PUF, « Thémis », Droit privé, 2001, n° 102 s.

Jacquard (R.) : *Au nom d'Oussama Ben Laden : dossier secret sur le terroriste le plus recherché du monde* ; Paris, J. Picollec, 2001.

Jacquard (R.) : *Les archives secrètes d'Al-Qaïda : révélations sur les héritiers de Ben Laden* ; Paris, J. Picollec, 2002.

Jacquard (R.) : *Les Dossiers secrets du terrorisme : tueurs sans frontières* ; Paris, A. Michel, 1985.

Jacquard (R) et **Tazaghart (A.)** : *Ben Laden, la destruction programmée de l'Occident : révélations sur le nouvel arsenal d'Al-Qaïda* ; Paris, Ed. Picollec, 2004.

Jeambar (D.) (sous la dir.) : *La première guerre du XXIe siècle* ; Paris, l'Express éd., 2001

Kaplan (D. E.) et **Marshall (A.)** : *Aum, le culte de la fin du monde : l'incroyable histoire de la secte japonaise* ; Paris, A. Michel, trad. Blanc (B.), Lablanche (D.) et Sarda (Y.), 1996.

Koutouzis (M.) : *L'argent du djihad* ; Paris, Mille et une nuits, « Essai », 2002.

Kristol (W.), Kaplan (L. F.) et **Demazure (H.)** (trad.) : *Notre route commence à Bagdad par les faucons de la Maison-Blanche* ; Paris, Éd. Saint-Simon, préf. Heisbourg (F.), 2003 Heisbourg (F.)

La Branche (S.) : *Mondialisation et terrorisme identitaire : ou comment l'Occident tente de transformer le monde* ; Paris ; Budapest ; Turin, L'Harmattan, « Logiques sociales », 2003.

Labévière (R.) : *Les coulisses de la terreur* ; Paris, B. Grasset, 2003.

Labévière (R.) : *Les dollars de la terreur : les Etats-Unis et les islamistes* ; Paris, B. Grasset, 1999.

Laborde (J.-P.) : *Etat de droit et crime organisé* ; Paris, Dalloz, « Coll État de droits », 2005

Laïdi (A.) : *Retour de flamme : comment la mondialisation a accouché du terrorisme* ; Paris, Calmann-Lévy, 2006.

Laïdi (A.) et **Salam (A.)** : *Le Jihad en Europe : les filières du terrorisme islamiste* ; Paris, Éd. du Seuil, « L'Épreuve des faits », 2002.

Laqueur (W.) : *Le Terrorisme* ; Paris, PUF, « Collection 20ème siècle », traduit de l'Anglais par Verdun (P.), 1979.

Le Guelte (G.) : *Le terrorisme nucléaire : risque majeur, fantasme ou épouvantail ?* : Paris, PUF : IRIS, 2003.

Lemaire (M.) (sous la dir.) : *De la menace terroriste au traitement des victimes* ; Paris, Budapest, Torino, l'Harmattan, 2003.

Lepick (O.) et **Daguzan (J.-F.)** : *Le terrorisme non conventionnel* ; Paris, PUF, 2003.

Liauzu (C.) : *Empire du mal contre grand satan : treize siècles de cultures de guerre entre l'islam et l'Occident* ; Paris, A. Colin, 2005.

Lorot (P.) : À qui profite la guerre ? ; Paris, Editions 1, 2003.

MacLeod (A.), **Ramel (F.)**, **Kirschbaum (S.-J.)** et **D. Colard** : *Lutte antiterroriste et relations transatlantiques* ; Bruxelles, Émile Bruylant, « Études stratégiques internationales », 2006.

Maillot (A.) : *IRA : Les républicains irlandais* ; Caen, PUC, Groupe de recherches anglo-irlandaises, Université de Caen, prés. Brennan (P.),1996.

Marchand (J.-C.) et **Hamon (A.)** : *Action directe : du terrorisme* ; Paris, Éd. du Seuil, « L'épreuve des faits », 1986.

Marion (P.) : *La mission impossible : à la tête des services secrets* ; Paris, Calmann-Lévy, 1991.

Marret (J.-L.) : *Techniques du terrorisme : méthodes et pratiques du métier terroriste* ; Paris, PUF, « défense et défis nouveaux », 2ème éd. mise à jour, Mars 2002.

Martin (D.) : *Propositions pour la France, chiffres et argumentaires : Corse, insécurité, licenciements, terrorisme international* ; Paris, « Collection Œuvre politique », 2002.

Massey (J.) : *Antiterrorisme, la méthode française : le terrorisme n'est pas un phénomène nouveau, mais devant les nouvelles menaces, la lutte antiterroriste s'organise* ; Paris, Ed. Scrinéo, « Les Carnets de l'info », 2006.

Mathieu (R.) : *La défense européenne contre le terrorisme* ; Bruxelles, CRISP, 2005.

Meyer (C.) et **Leglu (D.)** : *La menace chimique et biologique* ; Paris, Ellipses, « Référence géopolitique », 2003.

Michel (Q.) [éd.] : *Terrorisme : regards croisés/Terrorism: cross analysis* ; Bruxelles, PIE P. Lang, 2005.

Moniquet (C.) : *La guerre sans visage : de Waddi Haddad à Oussama Ben Laden : les réseaux de la peur, 1970-2002* ; Neuilly-sur-Seine, M. Lafon, 2002.

Moreau (R.) : *La menace terroriste NBC, nucléaire, biologique, chimique : comment faire face et se protéger* ; Monaco, Éd. du Rocher, 2002.

Moussaoui (A. S.) et **Bouquillat (F.)** : *Zacarias Moussaoui, mon frère* ; Paris, Denoël, « Impacts », 2002.

Napoleoni (L.) et **Marty (S.)** (trad.) : *Qui finance le terrorisme international ? : IRA, ETA, Al-Qaïda : les dollars de la terreur* ; Paris, Éd. Autrement ; « Frontières (Paris. 2001) », 2005.

Ney (J.-P.) : *Terreurs virtuelles* ; Chatou (Yvelines), Carnot, « Cicéron », 1999.

Ngoupandé (J.-P.) : *L'Afrique face à l'Islam : les enjeux africains de la lutte contre le terrorisme* ; Paris, A. Michel, 2003.

Péan (P.) : *Manipulations africaines : l'attentat contre le DC 10 d'UTA* ; Paris, Plon, 2001.

Peduzzi (J.-L.) : *L'argent de la terreur* ; Paris, Presses de la cité, « D. Document », 2006.

Pérouse de Montclos (M.-A.) : *Diaspora et terrorisme* ; Paris, Presses de Sciences po, 2003.

Pontaut (J.-M.) : *L'attentat : le juge Bruguière accuse Kadhafi* ; Paris, Fayard, 1992.

Pradel (J.) : *Droit pénal comparé* ; Paris, Dalloz, Précis – Droit privé, 2e éd., 2002.

Pradel (J.), Cortens (G.) et **Vermeulen (G.)** : *Droit pénal européen* ; Paris, Dalloz, Précis – Droit privé, 2009.

Prédali (D.) : *Ce Ben Laden, quelle aubaine ! : l'alibi pour renforcer tous les pouvoirs : cyber-traque, sécurité, OMC, pétrole* ; Paris, Alias etc, « Éthique et enquêtes », 2002.

Quadruppani (S.) : *L'Antiterrorisme en France ou la Terreur intégrée : 1981-1989* ; Paris, éd. la Découverte, préf. Perrault (G.), 1989.

Ramonet (I.) : *Guerres du XXIe siècle : peurs et menaces nouvelles* ; Paris, Galilée, « Collection l'Espace critique », 2002.

Raufer (X.) [dir.] : *Dictionnaire technique et critique des nouvelles menaces* ; Paris, PUF, « Défense et défis nouveaux », 1998.

Réseau Voltaire : *Terrorisme en soutane : Jean-Paul II contre l'IVG* ; Paris, l'Esprit frappeur, 2000.

Retiveau (M.) : *La Convention de terreur : terreurs légales et terrorismes dans les sociétés démocratiques* ; Paris, l'Harmattan, « Théorie sociale contemporaine », 1994.

Roy (A.) : Ben Laden, secret de famille de l'Amérique ; Paris, Gallimard, trad. de l'anglais par Maurin (F), 2001.

Roy (O.) : *Les illusions du 11 septembre : le débat stratégique face au terrorisme* ; Paris, Seuil, « La République des idées, 2002.

Serrand (P) : *Les notions juridiques d'attentat, d'attroupement et de rassemblement, en droit administratif de la responsabilité* ; Paris, L.G.D.J., Droit, préf. Moreau (J.), 1994.

Servier (J.) : *Le Terrorisme* ; Paris, PUF, « Que sais-je ? », 1979.

Sévillia (J.) : *Le terrorisme intellectuel de 1945 à nos jours* ; Paris, Perrin, 2000.

Shiva (V.) : *Le terrorisme alimentaire : comment les multinationales affament le tiers-monde* ; Paris, Fayard, trad. de l'anglais par Blanc (M.), 2001.

Sommier (I.) : *Le terrorisme* ; Paris, Flammarion, « Dominos », 2000.

SOS attentats : *Terrorisme, victimes et responsabilité pénale internationale* ; Paris, Calmann-Lévy, 2003.

Steiner (A.) et **Debray (L.)** : *La Fraction Armée rouge : guérilla urbaine en Europe occidentale* ; Paris, Méridiens-Klincksieck, « Réponses sociologiques », 1987.

Trapier (P.) : *La taupe d'Allah : comment deux inspecteurs de la DST, seuls contre tous, ont brisé la vague terroriste iranienne qui ensanglanta Paris de décembre 85 à septembre 86* ; Paris, Plon, 2000.

Vareilles (T.) : *Encyclopédie du terrorisme international* ; Paris, L'Harmattan, 2001.

Venner (D.) : *Histoire du terrorisme* ; Paris, Pygmalion, 2002.

Vidal-Naquet (P.) : *La raison d'état* ; Paris, Éd. La Découverte, « Textes à l'appui, Histoire contemporaine », Comité Maurice Audin, Nouvelle Éd., 2002.

III. Articles et chroniques

Aubert (B) : « Du bien-fondé du recours en interprétation préjudicielle », Chronique du droit de la Communauté et de l'Union européennes, *RSC* 2009, p. 454.

Aubert (B) : « Le mandat d'arrêt européen devant la Chambre criminelle », Chronique de droit de la Communauté et de l'Union européennes, *RSC* 2008, par.1, p. 429.

Billette (A.) : « Viktor Bout, "le marchand de la mort", évite une extradition vers les Etats-Unis », *Le Monde*, 13 Août 2009.

Bouzenoune (T.) : « Le régime français de la garde à vue et l'article 6 de la Convention Européenne des droits de l'homme : un jeu d'ombres et de lumières », *in RID pén.* 2010, R*e*AIDP / *e*-RIAPL, 2010.

Céré (J.-P.) : « L'isolement en prison d'un terroriste ne constitue pas un traitement inhumain et dégradant, mais viole l'article 13 de la Convention européenne », note sous CEDH, 27 janvier 2005, *Ramirez Sanchez c. France* (requête no 59450/00), *Recueil Dalloz* 2005, p. 1272

Cettina (N.) : « France : inventaire des procédures judiciaires ouvertes à l'encontre de terroristes islamistes (1999-2006) », *Centre français de recherche sur le renseignement*, note d'actualité n°51.

Charrette (de) (H.) : « Ce voyage est un échec pour la France », *Le Figaro*, 28 février 2000.

Cutajar (C.) : « La prévention du blanchiment et du financement du terrorisme », *RD bancaire et fin.*, mai 2009.

Cutajar (C.) : « Le gel des avoirs terroristes, nouvel outil de lutte contre le financement du terrorisme », *JCP, éd. G., Aperçu rapide 214*, 2006.

Francillon (J.) : « les délits d'apologie de crimes de guerre et d'apologie du terrorisme à l'épreuve de la jurisprudence de la Cour européenne des droits des l'homme », RSC, 2009, p. 124.

Giannoulis (V.) : « La question de la preuve européenne: un besoin de réformes pratiques pour améliorer la coopération judiciaire mutuelle », Académie de droit européen, Trèves, 18-20 novembre 2004, *RSC* 2005, p. 437.

Gresch (A.) : « La France affaiblie au Proche Orient », *Le Monde diplomatique*, Mars 2000.

Grey (S.) : « Les Etats-Unis inventent la délocalisation de la torture » *in Le Monde diplomatique*, avril 2005.

Guillaume (G.) : « Droit pénal international du terrorisme », *Répertoire de droit international*, août 2006.

Hervieu (N.) : « Terrorisme et torture », note sous CEDH, *Saadi c. Italie*, 28 février 2008 (Requête no 37201/06), http://www.droits-libertes.org/article.php3?id_article=84.

Labrousse (A.) : « Drogue et terrorisme » *in Terrorisme, regards croisés*, éd. Michel Quentin, « PIE », p. 50.

Lasserre Capdeville (J.) : « Compétence des juridictions françaises pour des faits commis au Cambodge et qualifiés de torture au sens de la Convention de New York du 10 décembre 1984 », obs. sous crim. 21 janvier 2009, n° 07-88.330, Bull. crim. n° 22, *AJ pénal* 2009, p. 184.

Lasserre Capdeville (J.) : « Le secret bancaire en 2009 : un principe en voie de disparition ? », AJ pénal 2009, p. 165.

Le Monde : « Ce que prévoit la Constitution », 18 octobre 1984.

Le Monde : « Violence et démocratie », 30 juillet 1981.

Le Monde diplomatique : « Le cap de M. Obama », 2 mars 2009.

Le Point : « 11-septembre : les conditions du procès à New York divise (sic) aux États-Unis », 13/11/2009.

Lourdes Vez (C.) : « Le régime international de protection physique des matières nucléaires et l'amendement à la Convention sur la protection physique des matières nucléaires », *Bulletin de droit nucléaire*, n°76, Bureau des Affaires juridiques AIEA.

Malabat (V.) : « Les procédés de l'internationalisation du droit pénal – Rapport de synthèse », *Révue Droit pénal* n° 9, Septembre 2006.

Marguénaud (J.-P.) : « Lutte contre le terrorisme international et respect des droits de l'homme relatifs », note sous CEDH, Grande Chambre, 19 février 2009, *A. et autres c. Royaume-Uni, in RSC*, 2009, p. 672.

Marion (G.) et Robert-Diard (P.) : « Retour sur un dérapage », *Le Monde*, 1er Mars 2000.

Mayaud (Y.) : « Quelle compétence française pour des tortures commises à l'étranger ? », note sous crim. 21 janvier 2009, n° 07-88.330, Bull. crim. n° 22, *in RSC* 2009, p. 829.

Mihman (A.) : « Exemption et réduction de peine pour les repentis : apports de la loi du 9 mars 2004 dite "loi Perben II" », *Revue droit pénal*, juillet 2005.

Mock (H.) : « "Guerre" contre le terrorisme et droits de l'homme – Réflexions à propos de la Fédération internationale des droits de l'homme (FIDH) intitulé "L'anti-terrorisme à l'épreuve des droits de l'homme : les clés de la compatibilité" », *RTDH*., 65/2006.

Pradel (J.) : « De l'enquête pénale proactive : suggestions pour un statut légal », *Recueil Dalloz* 1998 p. 57.

Renucci (J.-F.) : « La CEDH consacre le principe de la compétence universelle », *in Recueil Dalloz* 2009, p. 1573.

Roumette (S.) : « Le terroriste anti-castriste qui embarrasse Washington », *RFI Actualité*, 18/05/2005.

Roumier (W.) : « Adoption définitive de la proposition de loi visant à prolonger l'application des articles 3, 6 et 9 de la loi n° 2006-64 du 23 janvier 2006 relative à la lutte contre le terrorisme et portant dispositions diverses relatives à la sécurité et aux contrôles frontaliers », *Revue droit pénal*, décembre 2008.

Roumier (W.) : « Lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme », *Revue Droit Pénal*, janvier 2010.

Roumier (W.) : « Renforcement de la lutte contre le terrorisme », *Revue Droit pénal*, octobre 2009.

Roumier (W.) : « Vers la création d'un casier judiciaire européen », *Revue Droit pénal*, n° 10, octobre 2004.

Saint-Pau (J.-C.) : « L'internationalisation du droit pénal », *Revue Droit pénal*, n° 9, septembre 2006

Schutter (de) (O.) : « La Convention européenne des droits de l'homme à l'épreuve de la lutte contre le terrorisme », *in* Lutte contre le terrorisme et droits fondamentaux ; Bruxelles, E. Bribosia & A. Weyemberg, Bruylant, « Droit et Justice », n° 34, 2002, p. 90.

Schutter (de) (O.) : « La Convention européenne des droits de l'homme à l'épreuve de la lutte contre le terrorisme, *in Lutte contre le terrorisme et droits fondamentaux*, Bruxelles, E. Bribosia & A. Weyemberg, Bruylant, « Droit et Justice », n° 34, 2002, p. 141.

Weiner (T.) : « Case of Cuban Could Test The U.S. Definition of Terrorist », *The New York Times*, 09/05/2005.

Weinglass (L.) : « La singulière histoire de cinq Cubains : voulaient-ils détruire les États-Unis ? », *Le Monde diplomatique*, décembre 2005.

Zinn (H.) : « Que faisons-nous en Irak ? » *in Le Monde diplomatique*, août 2005.

IV. Rapports, conclusions, observations, notes de jurisprudence et opinions de juges

Barrau (A.) (prés.) : *Rapport d'information sur la lutte contre le terrorisme : un révélateur des progrès et des insuffisances de l'Union européenne* ; Paris, Assemblée nationale – Délégation pour l'Union européenne, « Les Documents d'information », 2002.

Barrau (A.) (prés.) : *Rapport d'information sur les mesures prises par l'Union européenne à la suite des attentats terroristes aux Etats-Unis* ; Paris, Assemblée nationale – Délégation pour l'Union européenne, « Les Documents d'information », 2001.

Brana (P.) : *Mandat d'arrêt sans frontière ?* ; Paris, Assemblée nationale, 2001.

Collange (M.) : Rapport n° 2261 *sur le projet de loi autorisant l'adhésion de la République française à la Convention internationale contre la prise d'otages* ; Paris, Assemblée nationale, Onzième législature, Commission des Affaires étrangères, 22 mars 2000.

Courtois (J.-P.) : Rapport n° 117 *sur le projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, après déclaration d'urgence, relatif à la lutte contre le terrorisme et portant dispositions diverses relatives à la sécurité et aux contrôles frontaliers* ; Paris, Sénat, Session ordinaire de 2005-2006, 6 décembre 2005.

Département d'État américain : *Rapport sur les organisations terroristes étrangères,* réalisé par le Bureau de coordination de la lutte antiterroriste, 5 octobre 2001.

Destot (M.) : *Rapport fait au nom de la Commission des affaires étrangères sur le projet de loi (n° 336) autorisant l'adhésion de à la Convention sur la prévention et la répression des infractions contre les personnes jouissant d'une protection internationale, y compris les agents diplomatiques,* Assemblée nationale, n° 673, Douzième législature, 5 mars 2003.

Marsaud (A.) : Rapport n° 2681 sur le projet de loi n° 2615 *relatif à la lutte contre le terrorisme et portant dispositions diverses relatives à la sécurité et aux contrôles frontaliers* ; Paris, Assemblée nationale, Commission des lois constitutionnelles, 16 novembre 2005.

Nations Unies : *Dispositions législatives et réglementaires nationales relatives à la prévention et à l'élimination du terrorisme international, 1ère partie* ; New York, Bureau des Affaires juridiques, « United Nations legislative series », 2002.

Philip (C.) : *Rapport d'information déposé par la Délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne sur l'Union européenne et la lutte contre le terrorisme* ; Paris, Assemblée nationale, douzième législature, 2005.

Quilès (P.), Galy-Déjean (R.) et **Grasset (B.)** (prés.) : *Rapport d'information déposé en application de l'article 145 du règlement par la Commission de la défense nationale et des forces armées en conclusion des travaux d'une mission d'information sur les conséquences pour la France des attentats du 11 septembre 2001* ; Paris, Assemblée nationale – Commission de la défense nationales et des forces armées, « Les Documents d'information », 2001.

Rouvière (A.) : Rapport n° 54 (1998-1999) *sur le projet de loi autorisant la ratification d'une convention internationale pour la répression des attentats terroristes à l'explosif* ; Paris, Sénat, Commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées.

Rouvière (A.) : Rapport n° 355 (2000-2001) *sur le projet de loi autorisant la ratification de la Convention internationale pour la répression du financement du terrorisme* ; Paris, Sénat, Commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées.

Rouvière (A.) : Rapport n° 473 (1998-1999) *sur le Projet de loi autorisant l'adhésion de la République française à la convention internationale contre la prise d'otages* ; Paris, Sénat, Commission des Affaires étrangères.

Union européenne : *Rapport sur la situation des droits fondamentaux dans l'Union européenne et ses Etats membres en 2004 : Observation Thématique 1 : L'équilibre liberté/sécurité dans les réponses de l'Union européenne et de ses Etats membres à la menace terroriste* ; Luxembourg, Opoce, « Droits fondamentaux », Commission européenne, 2003.

Védrine (H.) : Rapport n° 259 *sur le projet de loi autorisant la ratification de la Convention internationale pour la répression du financement du terrorisme* ; Paris, Sénat, Session ordinaire de 2000-2001, 4 avril 2001.

Rapports et documents des Nations Unies

Résolutions de l'Assemblée générale

2009

-Résolution portant *Institutionnalisation de l'Équipe spéciale de lutte contre le terrorisme,* A/RES/64/235, 24 décembre 2009.

-Résolution sur l'*Assistance technique en vue de l'application des conventions et protocoles internationaux relatifs au terrorisme,* A/RES/64/177, 18 décembre 2009.

-Résolution sur la *Protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste,* A/RES/64/168, 18 décembre 2009.

-Résolution portant *Mesures visant à éliminer le terrorisme international,* A/RES/64/118 16, décembre 2009.

-Résolution sur les *Mesures visant à empêcher les terroristes d'acquérir des armes de destruction massive,* A/RES/64/38, 2 décembre 2009.

-Résolution sur la *Protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste,* A/RES/63/185, 3 mars 2009.

-Résolution portant *Mesures visant à éliminer le terrorisme international,* A/RES/63/129, 15 janvier 2009.

-Résolution sur les *Mesures visant à empêcher les terroristes d'acquérir des armes de destruction massive,* A/RES/63/60, 12 janvier 2009.

2008

-Résolution sur *La Stratégie antiterroriste mondiale des Nations Unies*, A/RES/62/272, 15 septembre 2008.

-Résolution portant *Assistance technique en vue de l'application des conventions et protocoles internationaux relatifs au terrorisme,* A/RES/62/172 20, mars 2008.

-Résolution sur la *Protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste,* A/RES/62/159, 11 mars 2008.

-Résolution portant *Mesures visant à éliminer le terrorisme international*, A/RES/62/71, 8 janvier 2008.

-Résolution sur la *Prévention de l'acquisition de matières ou de sources radioactives par des terroristes,* A/RES/62/46, 10 janvier 2008.

-Résolution sur les *Mesures visant à empêcher les terroristes d'acquérir des armes de destruction massive,* A/RES/62/33, 8 janvier 2008.

2007

-Résolution sur la *Prise d'otages,* A/RES/61/172, 1er mars 2007.

-Résolution sur la *Protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste,* A/RES/61/171 1er mars 2007.

2006

-Résolution sur les *Mesures visant à empêcher les terroristes d'acquérir des armes de destruction massive,* A/RES/61/86, 18 décembre 2006.

-Résolution sur les *Mesures visant à éliminer le terrorisme international*, A/RES/61/40, 18 décembre 2006.

-Résolution sur *La Stratégie antiterroriste mondiale des Nations Unies*, A/RES/60/288, 20 septembre 2006.

-Résolution sur la *Protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste,* A/RES/60/158, 28 février 2006.

-Résolution sur les *Mesures visant à empêcher les terroristes d'acquérir des armes de destruction massive,* A/RES/60/78, 11 janvier 2006.

-Résolution sur la *Prévention du risque de terrorisme radiologique*, A/RES/60/73, 11 janvier 2006.

-Résolution sur les *Mesures visant à éliminer le terrorisme international*, A/RES/60/43, 6 janvier 2006.

2005

-Résolution portant création de la *Convention internationale pour la répression des actes de terrorisme nucléaire*, A/RES/59/290, 15 avril 2005.

-Résolution sur les *Droits de l'homme et terrorisme*, A/RES/59/195, 22 mars 2005.

2004

-Résolution sur la *Protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste*, A/RES/59/191, 26 mars 2004.

-Résolution sur les *Mesures visant à empêcher les terroristes d'acquérir des armes de destruction massive*, A/RES/59/80, 16 décembre 2004.

-Résolution sur les *Mesures visant à éliminer le terrorisme international*, A/RES/59/46, 16 décembre 2004.

-Résolution sur la *Protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste*, A/RES/58/187, 22 mars 2004.

-Résolution sur les *Droits de l'homme et terrorisme*, A/RES/58/174, 10 mars 2004.

-Résolution sur les *Mesures visant à éliminer le terrorisme international*, A/RES/58/81, 8 janvier 2004.

-Résolution sur les *Mesures visant à empêcher les terroristes d'acquérir des armes de destruction massive*, A/RES/58/48, 8 janvier 2004.

2003

-Résolution sur la *Prise d'otages*, A/RES/57/220, 27 février 2003.

-Résolution relative à la *Protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste*, A/RES/57/219 27, février 2003.

-Résolution sur les *Mesures visant à empêcher les terroristes d'acquérir des armes de destruction massive*, A/RES/57/83, 9 janvier 2003.

-Résolution sur les *Mesures visant à éliminer le terrorisme international*, A/RES/57/27, 15 janvier 2003.

2002

-Résolution portant *Droits de l'homme et terrorisme*, A/RES/56/160, 13 février 2002.

-Résolution sur les *Mesures visant à éliminer le terrorisme international*, A/RES/56/88 24, janvier 2002.

2001

-Résolution portant *Condamnation des attaques terroristes perpétrées aux États-Unis d'Amérique*, A/RES/56/1, 18 septembre 2001.

-Résolution sur les *Mesures visant à éliminer le terrorisme international*, A/RES/55/158, 30 janvier 2001.

2000

-Résolution portant *Droits de l'homme et terrorisme*, A/RES/54/164, 24 février 2000.

-Résolution de l'Assemblée générale, *Mesures visant à éliminer le terrorisme international*, A/RES/54/110, 2 février 2000

-Résolution portant création de la *Convention internationale pour la répression du financement du terrorisme*, A/RES/54/109, 25 février 2000.

1999

-Résolution sur le *Terrorisme*, A/RES/53/108, 26 janvier 1999.

1998

-Résolution sur les *Mesures visant à éliminer le terrorisme international*, A/RES/52/165, 19 janvier 1998.

-Résolution sur les *Droits de l'homme et terrorisme*, A/RES/52/133, 27 février 1998.

1997

-Résolution sur les *Mesures visant à éliminer le terrorisme international*, A/RES/51/210, 16 janvier 1997.

1996

-Résolution portant *Droits de l'homme et terrorisme*, A/RES/50/186, 6 mars 1996.

-Résolution sur les *Mesures visant à éliminer le terrorisme international*, A/RES/50/53, 29 janvier 1996.

1995

-Résolution portant *Droits de l'homme et terrorisme*, A/RES/49/185 6 mars 1995.

-Résolution sur les *Mesures visant à éliminer le terrorisme international*, A/RES/49/60, 17 février 1995.

1994

-Résolution portant *Droits de l'homme et terrorisme*, A/RES/48/122, 7 février 1994.

1991

-Résolution sur les *Mesures visant à éliminer le terrorisme international*, A/RES/46/51, 9 décembre 1991.

1989

-Résolution sur les *Mesures visant à prévenir le terrorisme international qui met en danger ou anéantit d'innocentes vies humaines, ou compromet les libertés fondamentales, et études des causes sous-jacentes des formes de terrorisme et d'actes de violence qui ont leur origine dans la misère, les déceptions, les griefs et le désespoir et qui poussent certaine personnes à sacrifier des vies humaines, y compris la leur, pour tenter d'apporter des changements radicaux*, A/RES/44/29, 4 décembre 1989.

1987

-Résolution sur les *Mesures visant à éliminer le terrorisme international*, A/RES/42/159, 7 décembre 1987.

1985

-Résolution sur les *Mesures visant à prévenir le terrorisme international qui met en danger ou anéantit d'innocentes vies humaines, ou compromet les libertés fondamentales, et étude des causes sous-jacentes des formes de terrorisme et d'actes de violence qui ont leur origine dans la misère, les déceptions, les griefs et le désespoir et qui poussent certaines personnes à sacrifier des vies humaines, y compris la leur, pour tenter d'apporter des changements radicaux*, A/RES/40/61, 9 décembre 1985.

1984

-Résolution sur le *Rapport entre désarmement et développement*, A/RES/39/159, 17 décembre 1984.

1983

-Résolution sur les *Mesures visant à éliminer le terrorisme international*, A/RES/38/130, 19 décembre 1983.

1981

-Résolution sur les *Mesures visant à éliminer le terrorisme international*, A/RES/36/109, 10 décembre 1981.

1979

-Résolution sur les Mesures *visant à éliminer le terrorisme international*, A/RES/34/145, 17 décembre 1979

1977

-Résolution sur les *Mesures visant à éliminer le terrorisme international*, A/RES/32/147, 16 décembre 1977.

1976

-Résolution sur les *Mesures visant à éliminer le terrorisme international*, A/RES/31/102, 15 décembre 1976.

1972

-Résolution sur les *Mesures visant à éliminer le terrorisme international*, A/RES/3034(XXVII), 18 décembre 1972.

Autres documents de l'Assemblée générale

-Résolution AG/10571, exposé sur la lutte antiterroriste.

Résolutions du Conseils de sécurité

2009

-Résolution S/RES/1904 (2009) du 17 décembre 2009 sur les *Menaces contre la paix et la sécurité internationales résultant d'actes de terrorisme*.

2008

-Résolution S/RES/1822 (2008) du 30 juin 2008 sur les *Menaces contre la paix et la sécurité internationales résultant d'actes de terrorisme*.

-Résolution S/RES/1810 (2008) du 25 avril 2008 sur la *Non-prolifération des armes de destruction massive*.

-Résolution S/RES/1805 (2008) du 20 mars 2008 sur les *Menaces contre la paix et la sécurité internationales résultant d'actes de terrorisme*.

2007

-Résolution S/RES/1787 (2007) du 10 décembre 2007 sur les *Menaces contre la paix et la sécurité internationales résultant d'actes de terrorisme*.

2006

-Résolution S/RES/1735 (2006) du 22 décembre 2006 sur les *Menaces à la paix et à la sécurité internationales résultant d'actes terroristes*.

-Résolution S/RES/1732 (2006) du 21décembre 2006 sur les *Questions générales relatives aux sanctions*.

-Résolution S/RES/1730 (2006) du 19 décembre 2006 sur les *Questions générales relatives aux sanctions*.

-Résolution S/RES/1699 (2006) du 8 août 2006 sur les *Questions d'ordre général relatives aux sanctions*.

-Résolution S/RES/1673 (2006) du 27 avril 2006 sur la *Non-prolifération des armes de destruction massive*.

2005

-Résolution S/RES/1631 (2005) du 14 septembre 2005 sur la *Coopération entre l'Organisation des Nations Unies et les organisations régionales pour le maintien de la paix et de la sécurité internationales*.

-Résolution S/RES/1625 (2005) du 14 septembre 2005 relative à la *Déclaration sur le renforcement de l´efficacité du rôle joué par le Conseil dans la prévention des conflits, en particulier en Afrique*.

-Résolution S/RES/1624 (2005) du 14 septembre 2005 sur l'*Interdiction de l´incitation à commettre des actes terroristes*.

-Résolution S/RES/1618 (2005) du 4 août 2005 relative à la *Condamnation des attentats terroristes perpétrés en Iraq*.

-Résolution S/RES/1617 (2005) du 20 octobre 2005 sur les *Menaces contre la paix et la sécurité internationales résultant d´actes de terrorisme*.

-Résolution S/RES/1611 (2005) du 7 juillet 2005 relative à la *Condamnation des attentats terroristes perpétrés à Londres*.

2004

-Résolution S/RES/1566 (2004) du 8 octobre 2004 relative à la *Création d´un groupe de travail chargé d´examiner les mesures à prendre contre les individus, groupes et entités autres que ceux visés dans la liste concernant Al-Qaïda et les Taliban*.

-Résolution S/RES/1540 (2004) du 27 janvier 2005 sur la *Non-prolifération des armes de destruction massive.*

-Résolution S/RES/1535(2004) du 26 mars 2004 relative à la *Création de la Direction du Comité contre le terrorisme*.

-Résolution S/RES/1530(2004) du 11 mars 2004 relative à la *Condamnation des attentats à la bombe perpétrés à Madrid*.

-Résolution S/RES/1526(2004) du 30 janvier 2004 sur les *Menaces à la paix et à la sécurité internationales résultant d´actes terroristes*.

2003

-Résolution S/RES/1516(2003) du 20 novembre 2003 sur la *Condamnation des attentats à la bombe perpétrés à Istanbul*.

-Résolution S/RES/1465(2003) du 13 février 2003 sur la *Condamnation des attentats à la bombe perpétrés à Bogota (Colombie)*.

-Résolution S/RES/1456(2003) du 20 janvier 2003 relative à la *Déclaration des Ministres des affaires étrangères sur la lutte contre le terrorisme*.

-Résolution S/RES/1455(2003) du 17 janvier 2003 sur les *Menaces à la paix et à la sécurité internationales résultant d´actes terroristes*.

2002

-Résolution S/RES/1452(2002) du 20 décembre 2002 sur les *Menaces à la paix et à la sécurité internationales résultant d´actes terroristes*.

-Résolution S/RES/1450(2002) du 13 décembre 2002 relative à la *Condamnation des attentats terroristes perpétrés au Kenya*.

-Résolution S/RES/1440(2002) du 24 octobre 2002 relative à la *Condamnation de la prise d´otages à Moscou*.

-Résolution S/RES/1438(2002) du 14 octobre 2002 relative à la *Condamnation des attentats à la bombe perpétrés à Bali*.

2001

-Résolution S/RES/1377(2001) du 12 novembre 2001 sur la *Déclaration ministérielle sur l´action menée à l´échelon mondial contre le terrorisme mondial contre le terrorisme*.

-Résolution S/RES/1373(2001) du 28 septembre 2001 portant *Création du Comité contre le terrorisme (CCT)*.

-Résolution S/RES/1368(2001) du 12 septembre 2001 relative à la *Condamnation des attentats perpétrés le 11 septembre contre les États-Unis*.

-Résolution S/RES/1363(2001) du 30 juillet 2001 *Adoptée par le Conseil de sécurité sur la situation en Afghanistan*.

2000

-Résolution S/RES/1333(2000) du 19 décembre 2000 sur la *Situation en Afghanistan*.

1999

-Résolution S/RES/1269(1999) du 19 octobre 1999 *Adoptée par le Conseil de sécurité sur la responsabilité du Conseil de sécurité quant au maintien de la paix et de (sic) la sécurité internationales*.

-Résolution S/RES/1267(1999) du 15 octobre 1999 *Adoptée par le Conseil de sécurité sur la situation en Afghanistan*.

1998

-Résolution S/RES/1214(1998) du 8 décembre 1998 *Ayant examiné la situation en Afghanistan*.

-Résolution S/RES/1189(1998) du 13 août 1998 *Adoptée par le Conseil de sécurité sur le terrorisme international*.

1996

-Résolution S/RES/1054(1996) du 26 avril 1996 *Adoptée par le Conseil de sécurité: Lettre datée du 9 janvier 1996, adressée au Président du Conseil de sécurité par le Représentant permanent de l´Ethiopie auprès de l´Organisation des Nations Unies concernant l´extradition des suspects recherchés pour avoir participer à la tentative d´assassinat du Président de la République arabe d´Egypte à Addis-Abeba (Ethiopie), le 26 juin 1995 (S/1996/10)*.

-Résolution S/RES/1044(1996) du 31 janvier 1996 *Adoptée par le Conseil de sécurité: Lettre datée du 9 janvier 1996, adressée au Président du Conseil de sécurité par le Représentant permanent de l´Ethiopie auprès de l´Organisation des Nations Unies concernant l´extradition des suspects recherchés pour la tentative d´assassinat du Président de la République arabe d´Egypte à Addis-Abeba (Ethiopie), le 26 juin 1995 (S/1996/10).*

1992

-Résolution S/RES/731(1992) du 21 janvier 1992 relative à la *Jamahiriya arabe libyenne*.

-Résolution S/RES/748(1992) du 31 mars 1992 relative à la *Jamahiriya arabe libyenne*.

1991

-Résolution S/RES/687(1991) du 3 avril 1991 portant sur le conflit *Iraq-Koweït*.

1989

-Résolution S/RES/635(1989) du 14 juin 1989 portant sur le *Marquage des explosifs*.

Autres documents du Conseil de sécurité

2005

-Rapports du Comité contre le terrorisme S/2006/737 et S/2008/29, sur la résolution S/RES/1624 (2005) du 14 septembre 2005.

2003

-Lettre datée du 15 avril 2003, adressée au Président du Conseil de sécurité par le Président du Comité du Conseil de sécurité créé par la résolution 1373 (2001) concernant la lutte antiterroriste, S/2003/491, 28 avril 2003.

Rapports du Secrétaire général

2009

-Rapport A/64/161/Add.1 du 18 septembre 2009 : *Mesures visant à éliminer le terrorisme international*.

-Rapport A/64/161 du 22 juillet 2009 : *Mesures visant à éliminer le terrorisme international*.

-rapport A/64/140/Add.1 du 9 septembre 2009 : *Mesures visant à empêcher les terroristes d'acquérir des armes de destruction massive*.

-Rapport A/64/140 du 16 juillet 2009 : *Mesures visant à empêcher les terroristes d'acquérir des armes de destruction massive.*

2008

-Rapport A/63/337 du 28 août 2008 : *Défendre les droits de l'homme et les libertés fondamentales tout en luttant contre le terrorisme*.

-Rapport A/63/173/Add.1 du 8 septembre 2008 : *Mesures visant à éliminer le terrorisme international*.

-Rapport A/63/173 du 25 juillet 2008 : *Mesures visant à éliminer le terrorisme international*.

-Rapport A/63/89 du 24 juin 2008 : *Aide à l'application des conventions et protocoles universels relatifs au terrorisme*.

-Rapport A/62/898 du 7 juillet 2008 : *La Stratégie antiterroriste mondiale des Nations Unies : activités menées par le système des Nations Unies pour appliquer la Stratégie*.

2007

-Rapport A/62/160 du 27 juillet 2007 : *Mesures visant à éliminer le terrorisme international*.

-Rapport A/62/156 du 27 juillet 2007 : *Mesures visant à empêcher les terroristes d'acquérir des armes de destruction massive*.

2006

-Rapport A/61/353 du 11 septembre 2006 : *Défendre les droits de l'homme et les libertés fondamentales tout en luttant contre le terrorisme*.

-Rapport A/61/210/Add.1 du 22 septembre 2006 : *Mesures visant à éliminer le terrorisme international*.

-Rapport A/61/210 du 1er août 2006 : *Mesures visant à éliminer le terrorisme international*.

-Rapport A/61/171/Add.1 du 22 septembre 2006 : *Mesures visant à empêcher les terroristes d'acquérir des armes de destruction massive*.

-Rapport A/61/171 du 21 juillet 2006 : *Mesures visant à empêcher les terroristes d'acquérir des armes de destruction massive*.

-Rapport A/60/825 du 27 avril 2006 : *S'unir contre le terrorisme : recommandations pour une stratégie antiterroriste mondiale*.

2005

-Rapport A/60/374 du 22 septembre 2005 : *Défendre les droits de l'homme et les libertés fondamentales tout en luttant contre le terrorisme*.

-Rapport A/60/326 du 1er septembre 2005 : *Droits de l'homme et terrorisme*.

-Rapport A/60/228/Add.1 du 25 octobre 2005 : *Mesures visant à éliminer le terrorisme international*.

-Rapport A/60/228 du 12 août 2005 : *Mesures visant à éliminer le terrorisme international*.

-Rapport A/60/185/Add.1 du 22 septembre 2005 : *Mesures visant à empêcher les terroristes d'acquérir des armes de destruction massive*.

-Rapport A/60/185 du 2 août 2005 : *Mesures visant à empêcher les terroristes d'acquérir des armes de destruction massive*.

-Rapport A/60/164 du 25 juillet 2005 : *Intensification de la coopération internationale et de l'assistance technique en vue de prévenir et de combattre le terrorisme*.

2004

-Rapport A/59/565 du 2 décembre 2004 : *Suite à donner aux textes issus du Sommet du Millénaire - Note du Secrétaire général >> Rapport du Groupe de personnalités de haut niveau sur les menaces, les défis et le changement intitulé « Un monde plus sûr : notre affaire à tous »*.

-Rapport A/59/404 du 1er octobre 2004 : *Protéger les droits de l'homme et les libertés fondamentales tout en luttant contre le terrorisme*.

-Rapport A/59/210 du 5 août 2004 : *Mesures visant à éliminer le terrorisme international*.

-Rapport A/59/187 du 30 juillet 2004 : *Intensification de la coopération internationale et de l'assistance technique en vue de prévenir et combattre le terrorisme*.

-Rapport A/59/156 du 14 juillet 2004 : *Désarmement général et complet - Mesures visant à empêcher les terroristes d'acquérir des armes de destruction massive*.

2003

-Rapport A/58/533 du 24 octobre 2003 : *Droits de l'homme et terrorisme*.

-Rapport A/58/266 du 8 août 2003 : *Protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste*.

-Rapport A/58/208 du 1er août 2003 : *Désarmement général et complet - Mesures visant à empêcher les terroristes d'acquérir des armes de destruction massive*.

-Rapport A/58/116 du 2 juillet 2003 : *Mesures visant à éliminer le terrorisme international*.

-Rapport S/2003/191 du 18 février 2003 : *Rapport présenté par le Secrétaire général en application de la résolution 1456 (2003).*

2002

-Rapport A/57/183 du 2 juillet 2002 : *Mesures visant à éliminer le terrorisme international - Rapport du Secrétaire général*.

-Rapport A/57/152 du 2 juillet 2002 : *Renforcement du Service de prévention du terrorisme du Secrétariat*.

2001

-Rapport A/56/190 du 17 juillet 2001 : *Droits de l'homme et terrorisme*.

-Rapport A/56/160 du 3 juillet 2001 : *Mesures visant à éliminer le terrorisme international*.

2000

-Rapport A/55/179 du 26 juillet 2000 : *Mesures visant à éliminer le terrorisme international*.

1999

-Rapport A/54/439 du 6 octobre 1999 : *Droits de l'homme et terrorisme*.

-Rapport A/54/301 du 3 septembre 1999 : *Mesures visant à éliminer le terrorisme international.*

1998

-Rapport A/53/314 du 31 août 1998 : *Mesures visant à éliminer le terrorisme international*.

1997

-Rapport A/52/304 du 28 août 1997 : *Mesures visant à éliminer le terrorisme international*.

1996

-Rapport A/51/336 du 9 juin 1996 : *Mesures visant à éliminer le terrorisme international*.

1995

-Rapport A/50/685 du 26 octobre 1995 : *Droits de l'homme et terrorisme*.

-Rapport A/50/372 du 24 août 1995 : *Mesures visant à éliminer le terrorisme international*.

1994

-Rapport A/49/257 du 25 juillet 1994 : *Mesures visant à éliminer le terrorisme international*.

1993

-Rapport A/48/267 du 5 août 1993 : *Mesures visant à éliminer le terrorisme international*.

1991

-Rapport A/46/346 du 30 août 1991 : *Mesures visant à éliminer le terrorisme international*.

1989

-Rapport A/44/456 du 25 août 1989 : *Mesures visant à éliminer le terrorisme international*.

1987

-Rapport A/42/519 du 8 septembre 1987 : *Mesures visant à éliminer le terrorisme international*.

1983

-Rapport A/38/355 du 21 septembre 1983 : *Mesures visant à éliminer le terrorisme international*.

1981

-Rapport A/36/425 du 21 septembre 1981 : *Mesures visant à éliminer le terrorisme international*.

Autres documents du Secrétaire général

2009

-*Rapport du Secrétaire général sur le développement de la médiation et le renforcement des activités d'appui y relatives*, S/2009/189, 8 avril 2009.

2007

-Renforcement du Programme des Nations Unies pour la prévention du crime et la justice pénale, en particulier de ses capacités de coopération technique, 82e séance plénière, du 20 décembre 2006, A/RES/61/181, 8 mars 2007.

-Discours du Secrétaire général du 16 février 2007 – SG/SM/10884–AG/10572.

2005

-Centre de Nouvelles ONU, 25 juillet 2005.

-Centre de Nouvelles ONU, « Le secrétaire général réitère son appel à l'adoption d'une convention générale contre la terrorisme », le 12 juillet 2005.

-*Conférence internationale contre le terrorisme*, tenue à Ryad, du 5 au 8 février 2005.

2004

-*Rapport du Groupe de personnalités de haut niveau sur les menaces, les défis et le changement*, A/59/565, 2 décembre 2004.

2002

-Rapport du Secrétaire général des Nations Unies sur le *Renforcement du Service de prévention du terrorisme du Secrétariat*, A/57/152, 2 juillet 2002.

2001

-Rapport des mesures prises par la République gabonaise relatives à l'application de la résolution 1373 (2001) du Conseil de sécurité, S/2001/1219, 20 décembre 2001.

Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (ONUDC)

2009

-ONUDC : « Assistance pour la lutte contre le terrorisme », Service de la prévention du terrorisme, New York, Mars 2009.

2007

-ONUDC : « Assistance pour la lutte contre le terrorisme », Service de la prévention du terrorisme, New York, Mars 2007.

2006

-ONUDC : *Guide pour l'incorporation législative et la mise en œuvre des instruments universels contre le terrorisme*, V.05-85509, Nations Unies, New York, 2006.

-ONUDC : *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* ; Service de la prévention du terrorisme, Document de travail pour l'assistance technique, Nations Unies, New York, 2006.

2005

-ONUDC : « Convention internationale pour la répression des actes de terrorisme nucléaire ; New York », Cérémonie spéciale des traités, 13 avril 2005.

2004

-ONUDC : *Guide législatif sur les conventions et protocoles mondiaux contre le terrorisme* ; New York, 2004.

Rapports et documents du Conseil de l'Europe (*par organe et par année*)

Assemblée Parlementaire

1972

-Recommandations 684 (1972) *relative au terrorisme international*, du 23 octobre 1972, 16ème séance.

1973

-Recommandation 703 (1973) *relative au terrorisme international*, du 16 mai 1973, 4ème séance.

1979

-Recommandation 852 (1979) *relative au terrorisme en Europe*, du 31 janvier 1979, 22ème séance.

1981

-Recommandation 916 (1981) *relative à la Conférence sur la Défense de la démocratie contre le terrorisme en Europe – Tâches et problèmes*, Commission Permanente, 26 mars 1981.

1982

-Recommandation 941 (1982) *relative à la défense de la démocratie contre le terrorisme en Europe*, du 28 avril 1982, 4ème séance.

1984

-Recommandation 982 (1984) *relative à la défense de la démocratie contre le terrorisme en Europe*, du 5 mai 1992, 3ème séance.

1986

-Recommandation 1024 (1986) *relative à la réponse européenne au terrorisme international,* du 29 janvier 1986, 25ème séance.

-Résolution 863 (1986) *relative à la réponse européenne au terrorisme international,* du 18 septembre 1986, 11ème séance.

1991

-Recommandation 1170 (1991) *relative au renforcement de la Convention européenne pour la répression du terrorisme,* Commission permanente, 25 novembre 1991.

1992

-Recommandation 1199 (1992) *relative à la lutte contre le terrorisme international en Europe*, Commission Permanente, 5 novembre 1992.

1997

-Résolution 1132 (1997) *relative à l'organisation d'une conférence parlementaire pour renforcer les systèmes démocratiques en Europe et la coopération dans la lutte contre le terrorisme,* du 29 septembre 1997, 12ème séance.

1999

-Recommandation 1426 (1999) *sur les Démocraties européennes face au terrorisme,* du 23 septembre 1999, 30ème séance.

-Directive n° 555 (1999) *sur les Démocraties européennes face au terrorisme*, du 23 septembre 1999, 30ème séance.

2001

-Recommandation 1534 (2001) *sur les Démocraties face au terrorisme*, du 26 septembre 2001, 28ème séance.

-Résolution 1258 (2001) *sur les Démocraties face au terrorisme,* du 26 septembre 2001, 28ème séance.

2002

-Recommandation 1550 (2002) *sur la Lutte contre le terrorisme et le respect des droits de l'homme*, du 24 janvier 2002, 6ème séance.

-Résolution 1271 (2002) *sur la Lutte contre le terrorisme et le respect des droits de l'homme*, du 24 janvier 2002, 6ème séance.

-Recommandation 1549 (2002) *sur le Transport aérien et le terrorisme: comment renforcer la sûreté ?*, du 23 janvier 2002, 5ème séance.

-Recommandation 1584 (2002) *sur la Nécessité d'une coopération internationale intensifiée pour neutraliser les fonds destinés à des fins terroristes*, Commission permanente, 18 novembre 2002.

2004

-Recommandation 1644(2004) *sur le Terrorisme : une menace pour les démocraties*, du 29 janvier 2004, 6ème séance.

-Résolution 1367 (2004) *sur le Bioterrorisme : une menace sérieuse pour la santé des citoyens*, Commission permanente, 2 mars 2004.

-Résolution 1400 (2004) *sur le Défi du terrorisme dans les Etats membres du Conseil de l'Europe*, du 6 octobre 2004, 29ème séance.

-Recommandation 1677 (2004) *sur le Défi du terrorisme dans les Etats membres du Conseil de l'Europe*, du 6 octobre 2004, 29ème séance.

-Recommandation 1687 (2004) : *Combattre le terrorisme par la culture*, Commission permanente, 23 novembre 2004.

2005

-Recommandation 1706 (2005) *sur Médias et terrorisme*, du 20 juin 2005, 17ème séance.

-Recommandation 1713 (2005) *sur Le contrôle démocratique du secteur de la sécurité dans les Etats membres*, du 23 juin 2005, 23ème séance.

2006

-Résolution 1507(2006) *sur les Allégations de détentions secrètes et de transferts interétatiques illégaux de détenus concernant des Etats membres du Conseil de l'Europe*, du 27 juin 2006, 17ème séance.

-Recommandation 1754 (2006) *sur les Allégations de détentions secrètes et de transferts interétatiques illégaux de détenus concernant des Etats membres du Conseil de l'Europe*, du 27 juin 2006, 17ème séance.

Comité des ministres

1974

-Résolution (74) 3 sur le terrorisme international du 24 janvier 1974, 53ème Session.

1978

-Déclaration sur le terrorisme (1978) du 23 novembre 1978, 63ème Session.

1982

-Recommandation N° R (82) 1 concernant la coopération internationale en matière de poursuite et de répression des actes de terrorisme et Exposé des motifs du 15 janvier 1982, 342ème réunion des Délégués des Ministres.

1986

-Déclaration tripartite sur des actes de terrorisme (1986) du 8 septembre 1986, 399ème réunion des Délégués des Ministres.

2001

-Recommandation (2001) 11 concernant des principes directeurs pour la lutte contre le crime organisé du 19 septembre 2001, 765ème réunion des Délégués des Ministres.

-Déclaration sur la lutte contre le terrorisme international (2001) du 12 septembre 2001, 763ème réunion des Délégués des Ministres.

2002

-Lignes directrices sur les droits de l'homme et la lutte contre le terrorisme (2002) et Lignes directrices sur la protection des victimes d'actes terroristes (2005).

2005

-Déclaration sur la liberté d'expression et d'information dans les médias dans le contexte de la lutte contre le terrorisme (2005) du 2 mars 2005, 917ème réunion des Délégués des Ministres.

-Recommandation Rec(2005)7 du Comité des Ministres aux Etats membres relative aux documents d'identité et de voyage et la lutte contre le terrorisme du 30 mars 2005, 921ème réunion des Délégués des Ministres.

-Recommandation Rec(2005)9 du Comité des Ministres aux Etats membres relative à la protection des témoins et des collaborateurs de justice du 20 avril 2005, 924ème réunion des Délégués des Ministres.

-Recommandation Rec(2005)10 du Comité des Ministres aux Etats membres relative aux « techniques spéciales d'enquête » en relation avec des infractions graves y compris des actes de terrorisme, du 20 avril 2005, 924ème réunion des Délégués des Ministres.

2006

-Recommandation Rec(2006)8 du Comité des Ministres aux Etats membres sur l'assistance aux victimes d'infractions du 14 juin 2006, 967ème réunion des Délégués des Ministres.

2007

-Recommandation Rec(2007)1 du Comité des Ministres aux Etats membres relative à la coopération contre le terrorisme entre le Conseil de l'Europe et ses Etats membres, et l'Organisation internationale de police criminelle (OIPC-Interpol) du 17 janvier 2007, 984ème réunion des Délégués des Ministres.

-Lignes directrices sur la protection de la liberté d'expression et d'information en temps de crise du 26 septembre 2007, 1005ème réunion des Délégués des Ministres.

Ministres européens de la Justice

-24ème Conférence, Moscou, 4-5 octobre 2001 : Résolution n° 1 sur la lutte contre le terrorisme international.

-25ème Conférence, Sofia, 9-10 octobre 2003 : Résolution n 1 sur la lutte contre le terrorisme.

-26ème Conférence, Helsinki, 7-8 avril 2005 : Résolution n 3 relative à la lutte contre le terrorisme.

Ministres européens responsables des affaires culturelles

-Déclaration pour le dialogue interculturel et la prévention des conflits, Opatija (Croatie), le 22 octobre 2003.

Réunions à haut niveau des Ministères de l'Intérieur

-*Troisième réunion multilatérale à haut niveau des ministères de l'Intérieur*, Varsovie (Pologne), 17 -18 mars 2005 : Résolution.

Congrès des Pouvoirs locaux et Régionaux

-Recommandation 134 (2003) *sur le rôle et les responsabilités des pouvoirs locaux face au terrorisme*, Commission permanente du Congrès, 22 mai 2003.

-Résolution 159 (2003) *sur le rôle et les responsabilités des pouvoirs locaux face au terrorisme*, Commission permanente du Congrès, 22 mai 2003.

Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI)

-Recommandation de politique générale n° 8 de la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI) sur la législation nationale pour lutter contre le racisme tout en combattant le terrorisme (2004).

-Recommandation de politique générale n 11 de la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI) sur la lutte contre le racisme et la discrimination raciale dans les activités de la police (2007), 43ème réunion plénière de l'ECRI, 29 juin 2007.

Conseil consultatif de juges européens (CCJE)

-Avis n 8 prov. (2006) du Conseil consultatif de juges européens (CCJE) à l'attention du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur « Le rôle des juges dans la protection de l'Etat de droit et des droits de l'homme dans le contexte du terrorisme », 7ème réunion, Strasbourg, 8-10 novembre 2006.

Autres documents

-CEPEJ(2004)13REV1, « Rapport d'évaluation sur l'efficacité des systèmes judiciaires nationaux dans leurs réponses au terrorisme », 10 juin 2004.

-CODEXTER (2003) 13 du 23 octobre 2003 en ce qui concerne un examen comparé du champ d'application des conventions des Nations Unies concernant la lutte contre le terrorisme.

-CODEXTER (2004) 05 restreint du 16 février 2004.

-Rapport explicatif de la Convention du Conseil de l'Europe relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime et au financement du terrorisme, STCE n° 198.

-Rapport explicatif de la Convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme, STCE n° 196.

-Rapport explicatif de la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale, STCE n° 030

-Rapport explicatif de la Convention européenne d'extradition, STCE n° 024.

-Rapport explicatif de la Convention européenne pour la répression du terrorisme, STCE n° 090.

-Rapport explicatif de la Convention européenne relative au dédommagement des victimes d'infractions violentes, STCE n° 116.

-Rapport explicatif de la Convention européenne sur la transmission des procédures répressives, STCE n° 073.

-Rapport explicatif de la Convention relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime, STCE n° 141.

-Rapport explicatif de la Convention sur la cybercriminalité, STCE n° 185.

-Rapport explicatif du Deuxième Protocole à la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale, STCE n° 182.

-Rapport explicatif du Deuxième Protocole additionnel à la Convention européenne d'extradition, STCE n° 098.

-Rapport explicatif du Protocole à la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale, STCE n° 099.

-Rapport explicatif du Protocole additionnel à la Convention européenne d'extradition, STCE n° 086.

-Rapport explicatif du Protocole additionnel relatif à l'incrimination d'actes de nature raciste et xénophobe commis par le biais de systèmes informatiques, STCE n° 189.

Documents de l'Union européenne

Cadre stratégique et plan d'action

-Communication de la Commission : une stratégie relative à la dimension externe de l'espace de liberté, de sécurité et de justice [COM(2005) 491 final - Non publié au Journal officiel].

-Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen du 10 mai 2005 – «Le programme de La Haye: 10 priorités pour les cinq prochaines années. Un partenariat pour le renouveau européen dans le domaine de la liberté, de la sécurité et de la justice», *JOUE* C 236 du 24.9.2005.

-Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil du 6 novembre 2007 intitulée «Intensification de la lutte contre le terrorisme» ; [COM(2007) 649 final - Non publié au Journal officiel].

-Conseil de l'Union européenne du 30 novembre 2005 relatif à la stratégie de l'Union européenne visant à lutter contre le terrorisme ; 14469/4/05 REV 4.

-Décision-cadre 2002/475/JAI, du 13 juin 2002, relative à la lutte contre le terrorisme, *JOCE* L 164 du 22.06.2002.

-Une Europe sûre dans un monde meilleur - Stratégie européenne de sécurité. Bruxelles, le 12 décembre 2003 [Non publié au Journal officiel].

-Acquis de Schengen tel que visé à l'article 1er, paragraphe 2, de la décision 1999/435/CE du Conseil du 20 mai 1999, *JOCE* du 22.9.2000.

Programmes d'action

-Action commune 97/12/JAI, du 20 décembre 1996, adoptée par le Conseil sur la base de l'article K.3 du traité sur l'Union européenne, établissant un programme commun d'échanges, de formation et de coopération entre les services répressifs *(Oisin)*, *JOCE* L 7, 10.01.1997.

- Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen du 10 mai 2005 – «Le programme de La Haye: 10 priorités pour les cinq prochaines années. Un partenariat pour le renouveau européen dans le domaine de la liberté, de la sécurité et de la justice» [COM(2005) 184 final – *JOUE* C 236 du 24.9.2005].

-Décision 2007/124/CE du Conseil du 12 février 2007 établissant, pour la période 2007-2013, dans le cadre du programme général « Sécurité et protection des libertés », le programme spécifique « Prévention, préparation et gestion des conséquences en matière de terrorisme et autres risques liés à la sécurité », *JOUE* L 58, 24.02.2007.

-Décision du Conseil, du 28 juin 2001, établissant une seconde phase du programme d'encouragement, d'échanges, de formation et de coopération entre les services répressifs (OISIN II), *JOCE* L 186, 07.07.2001.

Accès et échange d'information

2008

-Décision 2008/633/JAI du Conseil du 23 juin 2008 concernant l'accès en consultation au système d'information sur les visas (VIS) par les autorités désignées des États membres et par l'Office européen de police (Europol) aux fins de la prévention et de la détection des infractions terroristes et des autres infractions pénales graves, ainsi qu'aux fins des enquêtes en la matière.

2007

-Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen du 23 octobre 2007 sur le rôle d'Eurojust et du Réseau Judiciaire européen dans le cadre de la lutte contre le crime organisé et le terrorisme dans l'Union européenne [COM(2007) 644 final - Non publié au Journal officiel].

-Recommandation 2007/562/CE du Conseil du 12 juin 2007 concernant l'échange d'informations relatives aux enlèvements commis par les terroristes, JOUE L 214, 17.8.2007.

-Décision 2007/274/JAI du Conseil du 23 avril 2007 relative à la conclusion de l'accord entre l'Union européenne et le gouvernement des États-Unis d'Amérique sur la sécurité des informations classifiées, *JOUE* L 115, 3.5.2007.

2006

-Livre vert de la Commission, du 1er septembre 2006, sur les technologies de détection dans le travail des services répressifs, des douanes et d'autres services de sécurité [COM(2006) 474 final - Non publié au Journal officiel].

2005

-Communication de la Commission européenne, du 24 novembre 2005, sur le renforcement de l'efficacité et de l'interopérabilité des bases de données européennes dans le domaine de la justice et des affaires intérieures et sur la création de synergies entre ces bases [COM(2005) 597 final - non publiée au *Journal officiel*].

-Proposition de décision-cadre du Conseil du 12 octobre 2005 relative à l'échange d'informations en vertu du principe de disponibilité [COM(2005) 490 final – Non publié au Journal officiel].

-Décision 2005/671/JAI du Conseil du 20 septembre 2005 relative à l'échange d'informations et à la coopération concernant les infractions terroristes, *JOUE* L 253, 29.09.2005.

-Décision 2005/211/JAI du Conseil, du 24 février 2005, concernant l'attribution de certaines fonctions nouvelles au Système d'information Schengen, y compris dans le cadre de la lutte contre le terrorisme.

-Position commune 2005/69/JAI du Conseil du 24 janvier 2005 relative à l'échange de certaines données avec Interpol.

2004

-Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, du 16 juin 2004, intitulée « Vers un renforcement de l'accès à l'information par des autorités responsables pour le maintien de l'ordre public et le respect de la loi » [COM(2004) 429 final - Non publié au Journal officiel].

-Règlement (CE) n° 871/2004 du Conseil, du 29 avril 2004, concernant l'attribution de certaines fonctions nouvelles au Système d'information Schengen, y compris dans le cadre de la lutte contre le terrorisme.

2003

-Position commune du 22 décembre 2003 mettant à jour la position commune 2001/931/PESC relative à l'application des mesures spécifiques en vue de lutter contre le terrorisme et abrogeant la position commune 2003/651/PESC, *JOUE* L 340, p. 0077-0080.

2002

-Décision-cadre du 13 juin 2002 relative au mandat d'arrêt européen et aux procédures de remise entre États membres, *JOCE* L 190 du 18.07.2002.

2001

-Position commune du 27 décembre 2001 relative à l'application des mesures spécifiques en vue de lutter contre le terrorisme, *JOCE* L 344, p. 0093-0096.

-Position commune 2001/154/PESC du Conseil de l'Union Européenne prévoyant le gel des fonds d'Oussama Ben Laden et des personnes et entités associées à celui-ci.

-Règlement 2580/2001/CE concernant l'adoption de mesures restrictives spécifiques à l'encontre de certaines personnes et entités dans le cadre de la lutte contre le terrorisme,

Autres documents

-Assemblée de l'Atlantique Nord, *Rapport intérimaire de la sous-commission sur le terrorisme*, Sept. 1997.

-*Le Livre blanc sur la sécurité intérieure dans la lutte contre le terrorisme*, Cerems, décembre 2005.

-Troisième session extraordinaire de la Conférence islamique au Sommet Makkah al Moukarramah, 7-8 décembre 2005.

Textes internationaux relatifs aux droits de l'homme

-Charte africaine des droits de l'homme et des peuples

-Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales

-Pacte international relatif aux droits civils et politiques

V. Sources de langue anglaise

Alexander (Y.) and **Nanes (A. S):** *Legislative responses to terrorism*; Pays-Bas, Dordrecht: M. Nijhoff, 1986.

Cassese (A.): *Terrorism, Politics and Law*; United Kingdom, Oxford, Polity press, 1989.

Clarke (R.): *Against all enemies: inside America's war on terror*; Simon & Schuster, 2004.

Colás (A.) and R. **Saull (R.):** *The war on terrorism and the American "empire" after the cold war*; London, New York, Routledge, 2006.

Combs (C. C.) and **Slann (M.):** *Encyclopedia of terrorism*; New York, Facts on File, "Facts on File Library of world history", 2002.

De Koster (P.): *Terrorism: special investigation techniques*; Strasbourg, Council of Europe Publishing, 2005.

Gardner (H.): *American global strategy and the "War on Terrorism"*; Aldershot, Burlington, Vt, Ashgate, 2005.

Hersh (S. M.): *Chain of command*; Penguin, 2005.

Higgins (R.) and **Flory (M.):** *Terrorism and international law*; United-Kingdom, United States, London, New York, Routledge, 1997.

Hirsch (S. F.): In the moment of greatest calamity: terrorism, grief, and a victim's quest for justice; Princeton, N.J, Princeton University Press, 2006.

Köchler (H.): *Terrorism and national liberation: proceedings of the International Conference on the Question of Terrorism*; Frankfurt, am Main, New York, P. Lang, Studies in international relations – Columbia (S.C.), University of South Carolina press, 1988.

Laqueur (W.): *The new terrorism: fanaticism and the arms of mass destruction*; London, Phoenix Press, 2001.

Lieven (A.): *America right or wrong: An anatomy of American nationalism*; Oxford University Press, 2004.

Mackiewicz Wolfe (W.): *Winning the war of words: selling the war on terror from Afghanistan to Iraq*; Westport, Conn., London, Praeger Security International, 2008.

Lindler (L. E.), **Lebeda (F. J.)** and **Korch (G. W.):** *Biological weapon defense: infectious diseases and counterbioterrorism*; États-Unis, Totowa: Human Press, 2005.

Margulies (J.): *Guantánamo and the abuse of presidential power*; New York, Simon & Schuster, 2006.

Matar (K. I.) and **Thabit (R. W.):** *Lockerbie and Libya: a study in international relations*; États-Unis, Jefferson, N.C.; Londres: McFarland & Co., 2004.

Miniter (R.): *Losing Bin Laden: how Bill Clinton's failures unleashed global terror*; Regnery, 2003.

National Commission on Terrorist Attacks upon the United States: *The 9/11 Commission report: final report of the National Commission on Terrorist Attacks upon the United States*; Norton, 2004.

Podhoretz (N.): *World War IV: the long struggle against Islamofascism;* New-York, London, Toronto, Doubleday, 2007.

Ratner (M.) and **Ray (E.):** *Guantánamo: What the world should know*; Moreton-in-Marsh, Arris Books, 2004.

Smith (M.): *The Irish conflict. 2, Northern Ireland before and after 1972*: Nancy, Université de Nancy 2, 1995.

Thakur (R.): *War in our time: reflections on Iraq, terrorism, and weapons of mass destruction*; Tokyo, New York, Paris, UNUP, 2007.

United Nations: *Digest of jurisprudence of the United Nations and regional organizations on the protection of human rights while countering terrorism: United Nations human rights treaty bodies, African commission on human and peoples' rights, European court of human rights, Inter-American commission on human rights, Inter-American court of human rights*; New York, Geneva, compiled by the Office of the United Nations high commissioner for human rights, 2003.

Vercher (A.): *Terrorism in Europe: an international comparative legal analysis*; Oxford, Clarendon Press, 1992.

Weiner (T.): « Case of Cuban Could Test The U.S. Definition of Terrorist », *The New York Times*, 09/05/2005.

Weiss (T. G.), Crahan (M. E.) and **Goering (J.):** *Wars on terrorism and Iraq: human rights, unilateralism, and U.S. foreign policy*; New York, Routledge, 2004.

Woodward (B.): *Bush at war*; Simon & Schuster, 2003.

Zunes (S.): *Tinderbox: U.S. foreign policy and the roots of terrorism*; Zed, 2003.

VI. Autres sources

Achcar (G.) : *Le choc des barbaries : terrorismes et désordre mondial* ; Bruxelles, Complexe, « Enjeux du XXIe siècle », 2002.

Amnesty international : *Cruels, inhumains et toujours dégradants : non à la torture et aux mauvais traitements dans la "guerre contre le terrorisme"* ; Paris, les Éd. francophones d'Amnesty international, 2005.

Amnesty international : *La Convention arabe sur la répression du terrorisme : une grave menace pour les droits humains* ; Paris, EFAI, « Écrire contre l'oubli », 2002.

Baer (R.) : *La chute de la CIA : les mémoires d'un guerrier de l'ombre sur les fronts de l'islamisme* ; Paris, J.-C. Lattès, trad. Roche (D.), 2002.

Balencie (J.-M.), **Chouet (A.)** : *Les terrorismes* ; Paris, la Documentation française, 2004.

Balencie (J.-M.) (dir.), **Grange (de la) (A.)** : *Mondes rebelles : guérillas, milices, groupes terroristes* ; Paris, Ed. Michalon, 2001.

Balibar (É.) : *L'Europe, l'Amérique, la guerre : réflexions sur la médiation européenne* ; Paris, Éd. la Découverte, « Cahiers libres », 2003.

Baniafouna (C.) : *Vers une éradication du terrorisme universel ? : réflexions* ; Paris, l'Harmattan, « Questions contemporaines », 2002.

Barber (B. R.) : *L'empire de la peur : terrorisme, guerre, démocratie* ; Paris, Fayard, trad. de Paloméra (M.-F.), 2003.

Baudrillard (J.) : *L'esprit du terrorisme* ; Paris, Galilée, « Collection l'Espace critique », 2002.

Baudrillard (J.) et **Morin (E.)** : *La violence du monde* ; Paris, Éd. du Félin, Institut du monde arabe, 2003.

Bauer (A.) et **Raufer (X.)** : *La guerre ne fait que commencer* ; Paris, J.-C. Lattès, 2002.

Blanc (F.) : *Ben Laden et l'Amérique* ; Paris, Bayard, 2001.

Blin (A.) : Le terrorisme ; Paris, Le Cavalier bleu éditions, « Idées reçues », 2005.

Blum (W.) : *L'État voyou* ; Parangon, 2002.

Bonanate (L.) : *Le terrorisme international* ; Paris, Casterman ; Firenze, Giunti, 1994.

Boniface (P.) : *Vers la quatrième guerre mondial ?* ; Paris, A. Colin, 2005.

Boukra (L.) : *Algérie : la terreur sacrée* ; Lausanne, Favre, 2002.

Bounan (M) : *Logique du terrorisme* ; Paris, Éd. Allia, 2003.

Burke (J.) : *Al Qaeda*, Penguin, 2004, ch. 2, p. 22.

Chevalier (J.-M.) et **Pastré (O.)** (sous la dir.) : *Où va l'économie mondiale ? : scénarios et mesures d'urgence* ; Paris, O. Jacob, 2002.

Cotler (I.) : sur la loi antiterroriste au Canada,
http://www.justice.gc.ca/fr/news/sp/2005/doc_31398.html.

Müller (H.) : *Cahiers de Chaillot* n° 58 – Terrorisme, prolifération : une approche européenne de la menace », Institut d'Etudes de sécurité de l'Union de l'Europe occidentale, 2003.

Sedivry (J.), Dunay (P.), Saryusz-Wolski (J.) et **Missiroli (A.)** : *Cahiers de Chaillot* n° 53 – Elargissement et défense européenne après le 11 septembre ; Institut d'Études de sécurité de l'Union de l'Europe occidentale, 2002.

Sifaoui (M.) : *La France, malade de l'islamisme : menaces terroristes sur l'Hexagone* ; Paris, le Cherche Midi, « Documents », préf. Jean-François Kahn, 2002.

Sifaoui (M.) : *Mes "frères" assassins : comment j'ai infiltré une cellule d'Al-Qaïda* ; Paris, le Cherche-Midi, « Documents », 2003.

Soyinka (W.) et **Galle (E.)** (trad.) : *Climat de peur* ; Arles, Actes du Sud, « Afrique », 2005.

Szurek (S.) : « La lutte internationale contre le terrorisme », *Questions internationales*, La Documentation française, mars-avril 2004.

Tatu (M.) et **Thomas (J.-P.)** : *Ben Laden et le XXIe siècle : réponses aux questions que nous nous posons* ; Neuilly-sur-Seine, XXIe siècle, collab. Rodmanski (M.), 2002.

Valantin (J.-M.) : *Hollywood, le Pentagone et Washington : les trois acteurs d'une stratégie globale* ; Paris, Autrement, « Frontières », 2003.

Wieviorka (M.) : *Face au terrorisme* ; Paris, Liana Levi, Collection Opinion, 1995.

Wieviorka (M.) : Sociétés et terrorisme ; Paris, Fayard, 1988.

Wieviorka (M.) et **Wolton (D.)** : *Terrorisme à la une : média, terrorisme et démocratie* ; Paris, Gallimard, « Au vif du sujet », 1987.

Wolton (T.) : *Quatrième guerre mondiale* ; Paris, B. Grasset, 2005.

Woodward (B.) : *Bush s'en va-t-en guerre* ; Paris, Denoël, « Impacts », trad. Julve (C.), Le Goyat (A.), Elisabeth Motsch (E.), 2003.

Zerrouky (H.) : *La nébuleuse islamiste en France et en Algérie* ; Paris, Éd. 1, 2002

VII. Jurisprudence

Conseil Constitutionnel

Cons. const., décis., n° 86-213 DC du 3 sept. 1986, *loi relative à la lutte contre le terrorisme et aux atteintes à la sûreté de l'Etat*.
Cons. const., décis., n° 94-352 DC du 18 janv. 1995, *loi d'orientation et de programmation relative à la sécurité*.
Cons. const., décis., n° 2004-492 DC du 02 mars 2004, *loi portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité*.

Jurisprudence internationale

Cour Internationale de justice

République démocratique du Congo c. Belgique, http://www.icj-cij.org/cijwww/cijhome.htm.

Comité contre la torture

Agiza c. Suède, 24 mai 2005, Communication No. 233/2003, U.N. Doc. CAT/C/34/D/233/2003 (2005).
Brada c. France, 24 mai 2005, Communication No. 195/2002, U.N. Doc. CAT/C/34/D/195/2002 (2005).

Comité des droits de l'homme

Boucherf c. *Algérie, in* Rapport du Secrétaire générale des Nations Unies, A/61/353.
Bousroual c. *Algérie, in* Rapport du Secrétaire générale des Nations Unies, A/61/353.
Medjnoune c. *Algérie*, *in* Rapport du Secrétaire générale des Nations Unies, A/61/353.

Cour Européenne des droits de l'Homme

1978

CEDH, 18 janv. 1978, *Irlande c/ Royaume-Uni*, série A nº 25.

CEDH, 6 sept. 1978, *Klass et autres c. Allemagne*, série A nº 28.

1988

CEDH, 29 nov. 1988, *Brogan et autres c. Royaume-Uni*, série A, n° 145-B.

1989

CEDH, 7 juillet 1989, *Soering c/ Royaume-Uni*, série A nº 161.

1991

CEDH, 19 févr. 1991, *Kemmache c. France*, CEDH, série A, n° 218.

CEDH, 26 nov. 1991, *Sunday Times c. Royaume-Uni* (n° 2), série A n° 217.

1992

CEDH, 15 juin 1992, *Lüdi c. Suisse*, Série A 235-B[150].

CEDH, 27 août 1992, *Tomasi c. France*, chambre, série A, n° 241-A.

1994

CEDH, 28 oct. 1994, *Murray c. Royaume-Uni*, par 58.

1996

CEDH, 26 mars 1996, *Doorson c. Pays-Bas*, Recueil des arrêts et décisions 1996-II.

CEDH, 15 nov. 1996, *Chahal c. Royaume-Uni*, Recueil des arrêts et décisions *1996*-V.

CEDH, 18 déc. 1996, *Aksoy c. Turquie*, Recueil des arrêts et décisions 1996-VI.

1997

CEDH, 23 avr. 1997, *Van Mechelen et autres c. Pays-Bas*, par. 52.

CEDH, 25 sept. 1997, *Aydin c. Turquie*, Recueil des arrêts et décisions *1997*-VI.

CEDH, 25 nov. 1997, *Zana c. Turquie*, Recueil des arrêts et décisions 1997-VII.

1998

CEDH, 9 juin 1998, *Incal c.Turquie*, 41/1997/825/1031.

CEDH, 9 juin 1998, *L.C.B. c/ Royaume-Uni*, Recueil des arrêts et décisions 1998-III.

CEDH, 28 oct. 1998, *Osman c/ Royaume-Uni*, Recueil des arrêts et décisions 1998-VIII.

CEDH, 28 oct. 1998, *Assenov et autres c. Bulgarie*, Recueil des arrêts et décisions *1998*-VII1.

CEDH, 30 nov. 1998, *Parti communiste unifié de Turquie et autres c. Turquie*, Recueil des arrêts et décisions *1998*-I.

1999

CEDH, 8 juil. 1999, *Baskaya et Okçuoglu c. Turquie*, par. 36.

CEDH, 28 juil. 1999, *Selmouni c. France*, Recueil des arrêts et décisions 1999-V.

2001

CEDH, 5 juil. 2001, *Erdem c. Allemagne*, Requête n° 38321/97, par. 65-69.

2005

CEDH, 27 janv. 2005, *Ramirez Sanchez c. France*, requête n° 59450/00.

2006

CEDH, 11 avr. 2006, *Léger c. France*, requête n° 19324/02.

2008

CEDH, 28 févr. 2008, *Saadi c. Italie*, Requête no 37201/06.

2009

CEDH, 19 févr. 2009, *A. et autres c. Royaume-Uni*, Grande Chambre, *in RSC*, 2009, p. 672.

Également *Ramzi c. Pays-Bas*, requête No. 25424/05.

Commission européenne des droits de l'homme

-*Venetucci c. Italy*, 2 March 1998, Application No. 33830/96, *Decision as to the admissibility*.

Cour de justice des Communautés européennes

CJCE, 11.2.2003, *Gozütok et Brugge*, affaire C-187/01.
CJCE, 10.3.2005, *Miraglia*, affaire C-385/01.
CJCE, 03.09.2008, *Kadi*, affaire C-402/05 P.
CJCE, 03.09.2008, *Yusuf et Al Barakaat International Foundation*, affaire C-415/05 P.

Tribunal de Première instance des Communautés européennes

TPICE, 21.09.2005, *Kadi*, affaire T-315/01.
TPICE, 21.09.2005, *Yusuf et Al Barakaat International Foundation*, aff. T-306/01.

Sites Web

-Association Internet pour la promotion des droits de l'homme : http://www.aidh.org/index.htm.

-Barreau du Canada : http://www.barreau.qc.ca/publications/journal/vol37/no13/justiceetsociete.html.

Conseil de l'Europe et terrorisme : http://www.coe.int/t/f/affaires_juridiques/coop%C3%A9ration_juridique/lutte_contre_le_terrorisme/.

-Discours du Secrétaire général des Nations Unies à Madrid : http://www.latinreporters.com/espagnepol12032005.html.

- Fondation Robert Schuman : http://www.robert-schuman.eu/.

-Interpol :
http://www.interpol.int/Public/Terrorism/default.asp.

-Légifrance :
http://www.legifrance.gouv.fr/home.jsp.

-Ministère canadien de la justice :
http://www.justice.gc.ca/fr/news/sp/2005/doc_31398.html.

-Ministère français des Affaires étrangères et terrorisme :
http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/actions-france_830/terrorisme_1026/action-france_3174/index.html.

-Nations Unies et terrorisme :
http://untreaty.un.org/English/Terrorism.

-Offices de Nations Unies contre la drogue et le crime :
http://www.unodc.org/unodc/en/terrorism/index.html?ref=menuside.

-Reportage *France 5* :
http://www.france5.fr/c-dans-l-air/index-fr.php?page=resume&id_article=5535.

-S.O.S attentat :
http://www.sos-attentats.org/association-actions.asp?lan_id=fr.

- Traité de Lisbonne :
http://www.traite-de-lisbonne.fr/.

-Union européenne, synthèse de la législation :
http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/fight_against_terrorism/index_fr.htm.

INDEX THÉMATIQUE

(Les numéros ci-dessous correspondent aux numéros de paragraphes.)

A

Aéronef : *54-57, 61-62, 86-88, 95, 212-358,364, 367, 436-452, 610, 711, 879, 989*

AIEA *: 84, 95, 117,321 et s.*
Apologie du terrorisme : *69, 823, 824, 868*

Voir également incitation au terrorisme
Approche criminologique : *180, 254-328,*

Voir également prophylaxie sociale

B

Base de données STD *: 715-718 Voir également Interpol*
Blanchiment de capitaux *: 101,129-139'378-380*

C

CAERT *: 173, 358, 370,652-658, 735 Voir également UA*
Casier judiciaire européen

Voir également confiance mutuelle
CEMAC : 399
Certificats de sécurité (la règles des) : 851-859
Comité contre le terrorisme : 72,104, 117,195, 206, 260,599, 600,603, 628,630, 635,641, 644, 645,646, 653,809
Comité des droits de l'homme : 203, 204, 213, 219, 864
Comité 1267 : 110, 389, 658, 748, 319
Commission de la commission de la paix : 309, 310, 312, 313, 314, 315

Voir également conflits violents
Common Law : 811, 812,819, 820
Compétence juridictionnelle : 442 et s.,
Armes classiques : *317-320,*

Armes légères : *309,318-319*

Système portatif de défense aérienne : *318-314, 649,*
Armes NRBC : *321, 648-650, 661-663, 875, 932*
Asile (droit d' -) : *32, 170, 189-192*
Assiette : *403* et s.*Voir également financement du terrorisme*
Assistance technique : *108 et s., 174, 597 et s., 990*

Voir également coopération internationale

Voir également répression juridictionnelle

Conflit de : 354, 335, 768

Infraction indivisible ou connexe

Obligation de consultation

Personnelle : 354, 458, 459 - 469, 677

Nationalité de l'auteur : 241, 352, 355

Nationalité de la victime

Réelle : 445,456, 457

Territoriale : 351,445 et s.,

Espace assimilé au territoire

Universelle
Confiance mutuelle : 530, 544, 552, 570, 728 *Voir également consultation*

Voir également compétence juridictionnelle

Casier judiciaire européen
Complicité

Voir préparatifs d'actes terroristes

Participation au terrorisme *Voir ce terme*
Confiscation
Conflits violents : 14, 19,43, 50,51, 52,118, 175,205, 232,256, 266,768, 941, 987

Consolidation de la paix

Commission de la consolidation de la paix
Association de malfaiteurs *: 67, 810-882, 952-955, 983*
Assurances diplomatiques (la règle des -) : *194, 196, 206*

Voir également torture
Attentats à l'explosif : *54-55, 358, 804*
Aut dedere aut judicare : 440-442,
Aviation civile (sûreté de l'-) : *61 et s., 89-93, 117, 356-375, 597, 649,*
Avoirs *Voir financement du terrorisme*

Mécanismes de règlement pacifique de différents
Contrebande de marchandises

Voir criminalité transnationale organisée
Contrefaçon (documents de voyages et pièces d'identité)
Contrôle des frontières : 161, 165, 166, 167, 335, 386, 388, 488, 489, 490, 653,664, 743,825, 972
Coopération internationale en matière pénale : 47, 106, 135, 139, 141, 149, 337, 349, 430, 510, 514, 596, 601, 614, 628, 637, 640, 652, 802, 814, 816, 888, 895, 898, 927, 928, 929, 944

Entraide judiciaire *Voir ce terme*

Extradition *Voir ce terme*

Transfert des personnes détenues

Coopération horizontale : 677, 678, 679, 734, 902

Coopération verticale : 597,599, 626,627, 677,734 *Voir également assistance technique*
Criminalité transnationale organisée : 219,250, 392, 407,428, 435,664 et s., 742, et s.,
CTITF : 116, 118

D

Définition acte de terrorisme : 4, 9-71
Délai raisonnable : 122,210, 213-218, 239,837, 863
Détention
Certificats de sécurité
Détention préventive : 211,215-219,851
Développement de la capacité des États en matière de lutte contre le terrorisme
Voir assistance technique
Mise en œuvre des instruments universels
Voir également incorporation législative
Dialogue interconfessionnel et interculturel
Documents de voyage : 358 et s., 625,664, 670,680 ,701, 703,704, 715,716, 717,718, 988 *Voir contrefaçon de*
Double incrimination : 160,337, 514.515,538, 542, 546,810, 813-818
Voir également Extradition et Entraide judiciaire
Droits de l'homme : 184,286, 844,877,
Voir également libertés fondamentales
Procès équitable : 123, 138, 184,206, 207, 208, 325, 530, 569, 837, 851, 852, 986
Traitement équitable : 190,208, 211,219

E

Echange de bonne pratique : 70
Echange d'informations : 10, 716
Enquêtes discrètes : 483, 765, 491, 492
Enquêtes secrètes : 836,841, 842
Entraide judiciaire : *134-136, 140, 146, 162, 165, 384 ,430, 437, 459 et s., 502 et s., 571, 575, 577, 594, 598, 602, 615, 619, 620, 632, 637, 653,694, 696, 736, 740 et s., 814-817*
Entrainement pour le terrorisme :
Équipes communes d'enquête : 481, 485,765, 378,899, 900, 976
Explosifs : 14,54 et s., 103,148, 170,209, 258,358, 359,368-375,420 et s., 502,664, 676,680, 701,702, 726-728, 731, 744, 804, 821, 850, 852, 879,
Voir aussi Attentats à l'explosif
Marquage des –
Extrader ou juger *Voir Aut dedere aut judicare*
Extradition : *31,32, 85, 89, 90, 99, 126, 130, 131, 132, 133, 159 et s., 212, 430 et s., 503, 504, 517, 529, 530, 612, 637, 714, 741, 744, 814, 860, 901, 916*
Eurojust : *338, 759, 785*
Europol : *163, 338, 688, 692, 708,710, 743 et s.,*

F

Financement du terrorisme
Confiscations : *101, 128, 138, 139,155, 226, 406-409, 667, 695*
Expropriation financière : 402-409, (*voir assiette*)
Gel des fonds et avoirs
Identification des avoirs : 278, *381-383, 386, 988,* (*Voir assiette*)
Inscription sur liste de terroristes
Institutions financières
Organisations terroristes : 9, 26, 50, 377, 719, 721, 722, 810, 835, 857
Sanctions : 46,109, 123
Saisies
Secret bancaire : 383, 384,-437
Transactions suspectes : 374, 984
Fonds d'indemnisation des victimes du terrorisme
Voir également victimes
FRONTEX
Frontières (Contrôle des -)

G

GAFI : 379 et s., 407, 409
Gel des fonds et avoirs : 9, 154, 411
Voir également Financement du terrorisme
Groupes terroristes : 69, 130, 167, 317, 322, 329, 330, 337,355, 359,364, 376, 401,410, 629,679, 701, 726,738, 755,783, 819,831, 839,930, 931,937, 945,948, 987,988

I

Incitation au terrorisme : 213, 219, 226, 250, 337, 459, 611, 694, 800, 823, 988
Incorporation législative : 597, 605, 606, 638, *Voir également assistance technique*
Incriminations 60 et s., 103, 106, 139, 160, 184, 337, 351 ,381 et s., 421 et s, 480, 514, 515, 538, 542, 546, 595, 606, 609, 665,710, 793 et s., 808 et s., 853, 867, 883, 953 et s.,
Incrimination (principe de double)
Indemnisation des victimes : 128,223 et s., 446, 469, 485, 610
Infraction politique : 125, 132
Infractions connexes : 125 *Voir également incriminations*
Inscription sur listes de terroristes : 402,408 et s., 703, 719
Voir également financement du terrorisme
Intention dans l'acte de terrorisme
Interpol : 116, 117, 449, 452, 455, 482, 521, 625, 651 et s., 705, 714-718, 737, 798, 990 *Voir également base de données STD*

J

Juridiction internationale antiterroriste : 443, 461-469 594, 595, 990
Justification de ressources (non-justification de ressource) : 958, 961, 962
Voir également financement du terrorisme
Justice pénale : 179, 180, 249, 328, 330, 420, 422, 470, 475, 476, 555, 594, 595, 604, 605, 614, 622, 623, 636, 638, 660, 677, 678, 734, 802, 817, 818, 840, 842, 844, 986
Voir également compétence juridictionnelle

L

Légalité *: 59, 123, 183, 184, 214, 219, 422, 680, 736, 794,795, 810, 836, 837, 873, 877, 972*
Voir également principe de légalité
Libertés fondamentales *Voir droits de l'homme*
Ligue arabe : 988

M

Mandat d'arrêt européen : 157-159, 338,538, 542,546, 817,899-901
Marquages des explosifs : 319, 358 et s., 420, 460, 607, 679
Méthodes terroristes : 14,30, 35, 49, 53, 71, 181, 434-437, 914
.

N

Navires *Voir compétence territoriales*
Espace assimilé au territoire
Non bis in idem (la règle -) *: 469, 470, 551 et s., 475*
Non-refoulement (principe de -) : 468,

O

Observation transfrontalière : 144,484, 486
OACI *: 117, 358, 362, 366, 371, 649, 664*
OEA : 78, 633, 653, 744
ONUDC : 117,603 et s., 990
Organisations terroristes
Voir également financement du terrorisme
OSCE : 119,630, 632,633
OUA : 15, 70, 167-169, 426, 629

P

Pacte international relatifs aux droits civils et politiques : *178, 186, 204, 208, 213, 225, 810, 825, 422,464, 468, 835*
Participation au terrorisme : *599 et s.*
Voir également complicité
Pénalités (peines) : *425 et s., 607 et s.*
Personnes morales : *341, 383, 416, 429 et s., 723*
Plan d'action de l'ONU : *29, 257, 260, 275, 303, 629*
Voir également Stratégie antiterroriste mondiale
Plates formes fixes : *93, 356, 455,*
Police proactive (mesures de -) : *328-419, 985, 988,*
Poursuite transfrontalière : *489*
Précurseurs explosifs : *728 et s., 750,751 Voir également explosifs*
Prise d'otages : *51 et s. 99 et s., 125, 148, 209,538, 814*
Procès équitable : *124, 138, 184, 204 et s., 530, 569, 837, 851, 852, 986, 208, 324*
Voir également droits de l'homme
Projet de convention globale contre le terrorisme *: 85, 211, 212, 250, 421, 442, 444, 458, 850*
Prophylaxie sociale *: 256, 257, 261, 985, 987, 988, 609*
Voir également approche criminologique
Provocation publique au terrorisme *: 64, 68-70, 459, 821, 825, 829, 609*
Voir également incitation au terrorisme

Q

Quantum de la peine *: 427, 534, 953, 609*
Voir également pénalités
Voir également répression du terrorisme

R

Recrutement de terroristes : 259, 263, 662, 831, 987, 609
Refuge (pas de – pour les terroristes) : 188, 610
Voir également sanctuaire
Refugiés : 48, 189, 853
Voir également non-refoulement
Religion : 29, 35 et s., 111,137, 257 et s., 395,414, 597,799, 820, 821, 835, 837 930, 942, 944
Voir également dialogue interconfessionnel
Renseignements (échange de -) : 57, 81, 130, 135, 311, 415, 416, 417, 530, 570 et s., 603, 613, 679 et s., 701,724, 745 et s., 837 et s., 916 et s.,
Repentis : 427, 428
Répression du terrorisme
Clause générale de pénalité
Répression juridictionnelle : 350, 422, 442, 990
Voir également compétence juridictionnelle
Réseau judiciaire européen : *161, 164, 482, 757, 760, 770, 771,*

S

Saisies des avoirs : 101, 128, 138, 139, 406-409, 479, 480, 667, 696, 783
Voir également financement du terrorisme

Sanctions : *46, 109, 123 Voir également pénalités*
Secret bancaire : *381,383, 384, 437*
Sécurité des transports aériens : 356-375
Stupéfiants (Trafic de -) : 101,392, 484,670, 672,739
Substances explosives : 86, 95, 368, 370, 373, 790, 990
Voir également explosifs
Système d'information Schengen : 332 et s., 380, 595
Voir également échange d'informations

T

Témoins (protections des -) *: 134, 149, 249, 250, 465 et s., 478, 481, 493-503, 518, 524, 555, 610, 828 et s.,*
Tentative : *11, 424, 446, 680, 722, 798, 802 et s., 869, 871, 985, 954, 814,64 Voir également préparatifs d'actes terroristes*
Territoire
Compétence territoriale : *240, 241, 351 et s., 445 et s., 344, 452*
Espaces assimilés au territoire
Trafic d'armes *: 101, 660,672 et s., 701, 419, 428*
Voir également armes
Voir également criminalité transnationale organisée
Trafic de stupéfiants *: 101, 144, 392 et s., 670 et s., 888, 427, 419*
Transmission de poursuites *: 149, 477, 508 et s., 504*
Voir également entraide judiciaire en matière pénale
Torture *: 49, 121, 126, 187 et s., 468, 865, 986, 324, 427, 837,865*
Voir également non-refoulement (principe de -)
Assurances diplomatiques Voir ce terme
Transferts de fonds *: 377*

U

Union africaine *Voir également OUA : 202, 292, 290, 735*
CAERT *Voir ce terme*
SCAR *Voir ce terme*
Union européenne : *10, 25, 197, 330, 331, 349, 718, 728 et s., 731, 735, 750, 760, 978*
Eurojust : 162, 337, 521, 691, 711, 758, 760 et s., 899, 902
Europol : 163, 338,688, 692, 708, 710, 743, 759, 770, 775 et s.,
Frontex : 165, 166, 770, 772, 774,

V

Victimes : *22 et s., 111 et s., 206 et s.,*
Indemnisation
Droit d'accès à la justice
Droit d'information
Infractions fondées sur le statut de –
Vidéo surveillance : *419, 977*

TABLE DES MATIÈRES

AVERTISSEMENT I

TABLE DES ABRÉVIATIONS III

INTRODUCTION GÉNÉRALE 1

PREMIER CHAPITRE INTRODUCTIF - LA NOTION JURIDIQUE DE TERRORISME 5

Section 1 - Définitions 7

§1- Néologisme révolutionnaire et tentatives de définition 8

A. Un néologisme révolutionnaire 8

B. Des tentatives de définition 9

§2- Les évolutions du terme 10

A. Terrorisme et résistance 11

B. Terrorisme et guérilla 15

C. Terrorisme et combat pour la liberté 20

Section 2- Les formes de terrorisme 25

§1- Le terrorisme interne 26

A. Le terrorisme « de » l'État 27

B. Le terrorisme « dans » l'État 27

1. Le terrorisme révolutionnaire 28

2. Le terrorisme indépendantiste ou séparatiste 29

3. Le terrorisme eschatologique 29

4. Le terrorisme animalier et écologique 30

5. Le terrorisme social 30

§2- Le terrorisme international 32

A. Le terrorisme d'État 34

B. Le terrorisme transnational 36

Section 3- Les manifestations du terrorisme 38

§1- Les actes terroristes par nature 39

A. Les attentats à l'explosif 40

B. La prise d'otages 40

C. Le détournement d'aéronef 41

D. L'utilisation d'armes nucléaires, biologiques et chimiques 42

§2- Les infractions de droit commun devenant terroristes 43

A. Les infractions commises contre la sûreté de l'aviation civile 44

B. Les attaques contre les Hauts responsables gouvernementaux et les diplomates 45

§3- Les infractions connexes ou accessoires aux actes de terrorisme 46

A. Le financement du terrorisme 47

B. L'association de malfaiteurs à but terroriste 48

C. La provocation publique, le recrutement et l'entraînement aux fins terroristes 49

1. La provocation publique à commettre une infraction terroriste 50

2. Le recrutement pour le terrorisme 51

3. L'entraînement pour le terrorisme 52

DEUXIEME CHAPITRE INTRODUCTIF – LES SOURCES DU DROIT DU TERRORISME..... 53
Section 1- Les sources onusiennes 57
§1- Les sources textuelles..... 57
A. Les sources conventionnelles..... 58
1. Le domaine de l'aviation internationale..... 59
i. La Convention relative aux infractions et à certains autres actes survenant à bord des aéronefs (Convention de Tokyo, 1963 – Sûreté des aéronefs) : 59
ii. La Convention sur la Répression de la capture illicite d'aéronefs (Convention de La Haye, 1970 – détournement d'avion) : 59
iii. La Convention pour la Répression d'actes illicites dirigés contre la sécurité de l'aviation civile (Convention de Montréal, 1970 – applicable aux actes de sabotage tels que l'attentat à la bombe à bord d'un avion en vol) : 60
iv. Le Protocole de 1988 pour la Répression des actes de violence dans les aéroports servant à l'aviation civile internationale, complémentaire à la Convention pour la répression d'actes illicites dirigés contre la sécurité de l'aviation civile : 60
2. Le domaine maritime 61
i. La Convention de 1988 sur la répression d'actes illicites contre la sécurité de la navigation maritime (activités terroristes à bord des navires) : 61
ii. Le Protocole à la Convention du 10 mars 1988 sur la Répression d'actes illicites contre la sécurité des plates-formes fixes situées sur le plateau continental (1988 ⅄ applicable aux activités terroristes sur les plates-fixes en mer) : 61
3. Le domaine nucléaire 62
i. La Convention sur la protection physique des matières nucléaires (Convention sur les matériels nucléaires, 1980 – acquisition et utilisation illégales de matières nucléaires) : 62
ii. La Convention internationale de 2005 des actes de terrorisme nucléaire :..... 63
4. Le domaine des substances explosives 63
i. La Convention de 1991 des explosifs plastiques et en feuilles aux fins de détection (activités de marquage chimique pour faciliter la détection des explosifs plastiques, par exemple pour lutter contre les sabotages d'aéronefs) :..... 63
ii. La Convention internationale pour la répression des attentats terroristes à l'explosif (1997) : 64
5. L'intégrité de la personne..... 64
i. La Convention sur la Prévention et la Répression des infractions contre les personnes jouissant d'une protection internationale y compris les agents diplomatiques, 1973 (attaques illicites contre les hauts responsables gouvernementaux et contre les diplomates) : 64
ii. La Convention internationale contre la prise d'otages (« Convention Otages », 1979) :.... 65
6. La Convention internationale de 1999 pour la répression du financement du terrorisme..... 65
B. Les résolutions pertinentes 67
1. La résolution 1373..... 68
2. La résolution 1624 (2005) 68
§2- Les sources organiques 69
A. Les organes directeurs de l'ONU 69

1. L'Assemblée générale 69
2. Le Conseil de sécurité 70
3. Le Secrétaire général 71
B. Les institutions spécialisées des Nations Unies 72
Section 2- Les sources européennes 74
§1- Le Conseil de l'Europe 75
A. Le terrorisme et la Convention européenne des droits de l'homme 76
B. Les Conventions du Conseil de l'Europe relatives à la lutte contre le terrorisme 77
1. Les conventions antiterroristes du Conseil de l'Europe 78
a) La Convention européenne pour la répression du terrorisme et son Protocole d'amendement 78
b) La Convention européenne pour la prévention du terrorisme 79
c) La Convention du Conseil de l'Europe relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime et au financement du terrorisme 80
2. Les conventions relatives à la matière criminelle s'appliquant au terrorisme 81
a) La Convention européenne d'extradition et ses protocoles additionnels 81
b) La Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale et ses protocoles 83
c) La Convention européenne de 1972 sur la transmission des procédures répressives 84
d) La Convention européenne de 1983 relative au dédommagement des victimes d'infractions violentes 85
e) La Convention relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime 85
f) La Convention sur la cybercriminalité et le Protocole additionnel relatif à l'incrimination d'actes de nature raciste et xénophobe commis par le biais de systèmes informatiques 86
C. Le Comité d'Experts sur le Terrorisme (CODEXTER) 87
§2- Les accords de Schengen 87
A. L'accord de Schengen de 1985 88
B. La Convention de Schengen de 1990 89
§3- L'Union européenne 91
A. Les sources législatives de l'Union européenne 92
1. Les sources adaptatives de la résolution 1373 (2001) 92
a) La position commune 2001/930/PESC relative à la lutte contre le terrorisme 92
b) La position commune 2001/931/PESC relative à l'application de mesures spécifiques en vue de lutter contre le terrorisme 93
c) Le règlement 2580/2001/CE concernant l'adoption de mesures restrictives spécifiques à l'encontre de certaines personnes et entités dans le cadre de la lutte contre le terrorisme 93
2. Les décisions-cadre du 13 juin 2002 94
a) La décision-cadre du 13 juin 2002 relative à la lutte contre le terrorisme 94
b) La décision-cadre du 13 juin 2002 relative au mandat d'arrêt européen et aux procédures de remise entre États membres 95
B. Les institutions et organes de l'Union européenne participant à la lutte contre le terrorisme 95
1. Eurojust 96
2. L'Office européen de police (Europol) 96

3. Le Collège européen de police (CEPOL) 97
4. Le Réseau judiciaire européen 97
5. L'Agence européenne aux frontières extérieures (FRONTEX) 97
Section 3- Les sources africaines 98
§1- Les textes africains de lutte antiterroriste 99
A. La Convention de l'OUA sur l'élimination du mercenariat en Afrique 99
B. La Convention de l'OUA sur la prévention et la lutte contre le terrorisme 100
C. Le Protocole à la Convention de l'OUA sur la prévention et la lutte contre le terrorisme 100
§2- Le cadre institutionnel 101
A. Le Centre Africain d'Étude et de Recherche sur le Terrorisme 101
B. La Commission de l'Union africaine 102
C. Le Conseil de paix et de sécurité 102

PARTIE I - LES OBLIGATIONS IMPOSÉES PAR LE DROIT PÉNAL INTERNATIONAL ET EUROPÉEN A CHAQUE ÉTAT 105

TITRE 1- L'INTÉGRATION DES NORMES DE L'ÉTAT DE DROIT A LA LUTTE CONTRE LE TERRORISME 107
Chapitre 1- Le respect des droits de l'homme : une nécessité dans cadre de la lutte contre le terrorisme. 109
Section 1-Le respect des droits des personnes auteurs ou soupçonnées de terrorisme 111
§1- La primauté du droit international 113
I. Les dispositions juridiques internationales relatives à la protection des droits de l'homme 113
A. L'interdiction de la torture et des traitements inhumains ou dégradants 114
B. Le respect du principe de non-refoulement 116
1. Les cas autorisant l'expulsion des réfugiés 117
2. Le droit fondamental à l'asile 118
II. Des organes de contrôle du respect des droits de l'homme 120
A. Les organes ayant une compétence générale 120
1. Le Haut Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme 121
2. Le Conseil des Droits de l'Homme 122
3. La Sous-Commission de la promotion et de la protection des droits de l'homme 124
B. Les organes agissant en vertu d'un mandat spécifique 125
1. Le Comité des droits de l'homme 127
2. Le Comité contre la torture et le Sous-comité pour la prévention de la torture 129
§2- L'observation des règles fondamentales garantissant un procès équitable 130
I. L'arrestation et la garde à vue 131
B. Le principe procédural du délai raisonnable 133
1. La protection internationale du principe du délai raisonnable 134
2. La protection régionale du principe du délai raisonnable 134
II. La détention provisoire 135
A. Le respect de la dignité inhérente à la personne humaine 136
B. Les restrictions de libertés liées aux impératifs de la lutte contre le terrorisme 137
Section 2-La nécessité d'une assistance aux victimes d'actes terroristes et à leurs proches 139
§1- Les fondements juridiques de l'assistance 141
I. Les sources internationales d'assistance aux victimes 141
A. Le mécanisme créé par la Convention sur le financement du terrorisme 142
B. Le projet d'un Fonds international d'indemnisation des victimes d'actes terroristes 144
II. Les mécanismes régionaux d'assistance aux victimes 144
A. Le cadre juridique du Conseil de l'Europe en matière d'assistance aux victimes 145

1. La Convention européenne relative au dédommagement des victimes d'infractions violentes 145
2. La Convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme 147
B. Les instruments juridiques communautaires d'assistance aux victimes de la criminalité 148

§2- Les modalités de l'assistance aux victimes d'actes de terrorisme 149
I. Les conditions de l'assistance 150
A. Les conditions tenant à la qualité du bénéficiaire 151

1. Le principe de territorialité de l'infraction 152
2. L'extension de l'assistance aux étrangers victimes d'infractions violentes 152
B. L'indifférence du résultat de la procédure 154

II. Les formes d'assistance 154
A. L'assistance extrajudiciaire 155

1. Une assistance médico-sociale 156
2. Une assistance matérielle 157
B. L'assistance judiciaire 157

1. Un droit d'accès au droit et à la justice aux victimes d'actes de terrorisme 159
2. Un droit d'information 159
Chapitre 2- Une approche criminologique : la lutte contre les facteurs générateurs du terrorisme 161
Section 1-La lutte contre les extrémismes et la radicalisation violente 164

§1- La lutte contre le terrorisme par la promotion de la culture et l'éducation 165
I. L'incitation au dialogue interculturel et interconfessionnel 166
A. La compréhension entre les civilisations 166

B. La promotion de l'intégration 169

II. L'institution de programmes d'éducation 170
A. Le rôle des Nations Unies en faveur des programmes éducatifs 171

B. Les programmes éducatifs européens contre la radicalisation violente 172

1. Le programme Jeunesse 173
2. Le programme Culture 2007 174
3. Le programme Socrates 175
§2- La pauvreté comme prétexte aux actes terroristes 176
I. La promotion d'un développement durable 177
A. L'identification des obstacles au développement 177

B. Des mesures destinées à favoriser une croissance économique soutenue 180

II. La lutte contre la mauvaise gouvernance 181
A. La promotion de la gouvernance démocratique en matière de politique économique 182

B. La prise en compte de la gouvernance démocratique dans la lutte antiterroriste 183

Section 2-La prévention et la gestion des conflits armés 184

§1- Le renforcement des capacités nationales de prévention des conflits 186
I. Les mécanismes d'alerte rapide 187
A. Une prévention à long terme : projeter la stabilité 187

1. Une action commerciale 188
2. Un environnement macro-économique 189
3. Les questions transversales 190
B. La prévention à court terme : réagir rapidement aux conflits naissants 191

II. La recherche des méthodes de règlement pacifique de différends 192
A. Le renforcement des capacités régionales en matière de médiation 193

B. Le renforcement des capacités nationales et locales 195

§2- La consolidation de la paix 196
I. Les organes chargés de la consolidation de la paix 197
A. La Commission de consolidation de la paix 198
1. Les fonctions de la Commission de consolidation de la paix 199
2. La structure de la Commission de consolidation de la paix 200
B. Le Bureau d'appui à la consolidation de la paix 201
II. La limitation de la circulation des armes 202
A. Les armes classiques 202
2. Le système portable de défense aérienne 204
B. Les armes nucléaires, radiologiques, biologiques et chimiques 205

TITRE 2- LES MESURES PÉNALES ANTITERRORISTES 210
Chapitre 1- Les mesures de police proactive 211
Section 1-La protection des infrastructures critiques 213
§1- Les systèmes d'information 214
I. Le rapprochement des droits pénaux 215
A. La volonté de combler un vide juridique 216
1. Une entrave à la coopération policière et judiciaire 217
2. La nécessité de compléter les instruments existants 218
B. L'établissement de définitions communes 219
II. La coopération entre les autorités répressives 220
A. Une infraction de dimension transnationale 221
1. Le dialogue avec les acteurs privés 221
2. La mise en place de points de contact nationaux 223
B. Les règles de compétence 224
1. Les critères de compétence 225
2. Les cas de conflits de compétence 226
§2- La protection de la sûreté des transports aériens 227
I. Les mesures destinées à renforcer la protection des aéronefs 228
A. La protection de documents de voyage 229
1. Les systèmes de détection de faux documents 230
2. L'intégration d'éléments biométriques dans les documents de voyage 231
B. La limitation du contrôle de l'appareil aux terroristes 232
1. Les mesures au sol : empêcher l'accès à l'appareil 233
2. Les mesures en vol : mettre l'appareil à l'abri des terroristes 234
II. Le renforcement de la sécurité des explosifs 235
A. La détection des explosifs 235
1. Les techniques de détection d'explosifs 236
2. Les programmes de recherche en matière de détection d'explosifs 237
B. Le marquage des explosifs 238
Section 2-La lutte contre le financement du terrorisme 240
§1- Un champ d'application élargi 242
I. Le cadre juridique universel de lutte contre le financement du terrorisme 242
A. La Convention de 1999 pour la répression du financement du terrorisme 243
1. L'identification de titulaires de comptes 244
2. L'interdiction d'opposer le secret bancaire 245
B. Les résolutions pertinentes du Conseil de sécurité 246
1. Une résolution de portée générale : la résolution 1373 (2001) 247
2. Les résolutions portant sanction contre le réseau Al-Qaïda 249

II. La lutte contre le terrorisme et le blanchiment de capitaux 250
1. Le blanchiment de capitaux 251
2. Le financement du terrorisme 252
B. L'articulation entre le financement du terrorisme et le blanchiment des capitaux 253

§2- Les sanctions contre des personnes se livrant au financement du terrorisme 255
I. Les mesures d'expropriation financière 256
A. L'étendue de l'assiette 257

B. Le choix des sanctions 258

1. Le gel 259
2. La saisie 260
3. La confiscation 261
II. L'inscription sur les listes de personnes, groupes ou entités terroristes 262
A. Les éléments d'identification 263

2. Les éléments d'identification des groupes, entreprises ou entités 265
B. Les raisons de l'inscription sur la liste 265

Chapitre 2- Les mesures répressives 268
Section 1-La criminalisation du terrorisme international 269

§1- Les fondements juridiques de l'impératif de répression 271
I. Une incrimination contenue dans le texte de la convention 272
A. La « clause générale de pénalité » 273

1. La détermination de **quantum** 274
2. La prise en compte du repentir 275
B. L'exclusion d'un régime particulier 276

1. Le refus du caractère politique de l'acte de terrorisme 277
2. La responsabilité des personnes morales 278
II. Une pénalisation liée à la spécificité de l'infraction terroriste 278
A. Un acte d'une particulière gravité 279

1. La notion d'infraction grave 279
2. Une gravité résultant des méthodes 280
B. Un acte obligeant à une enquête pénale 281

1. Le devoir d'enquête 281
2. La maxime aut dedere aut judicare 282
§2- La répression juridictionnelle des auteurs d'actes terroristes 283
I. Les règles de compétence classiques 283
A. Les cas de compétence juridictionnelle 284

1. La compétence universelle 284
2. La compétence territoriale 285
a) La compétence territoriale principale 285
b) La compétence territoriale subsidiaire 286
c) La compétence territoriale élargie 286
3. La compétence personnelle 288
a) La personnalité active 289
b) La personnalité passive 289
4. La compétence réelle 290
B. Le règlement de conflits de compétence 290

1. L'obligation de concertation 291
2. L'obligation de garantir la présence sur le territoire national 292
II. Vers une juridiction internationale antiterroriste 293
A. Les fondements juridiques de la création d'une juridiction internationale 293

1. Les raisons d'économie judiciaire 294
a) Une meilleure résolution du concours de compétence 294
b) Une meilleure satisfaction judiciaire pour les victimes 295
2. Les raisons liées au droit international 296
a) La règle de non-refoulement 296
b) La règle *non bis in idem* 297
B. Le précédent du Tribunal spécial pour le Liban 299
1. Une juridiction compétente à l'égard d'infractions terroristes 299
a) Une combinaison d'éléments qui en font un acte de terrorisme 300
b) Une victime protégée par une convention internationale antiterroriste 300
2. Un tribunal à caractère international 301
Section 2-Les règles de justice pénale internationale 301
§1- La phase initiale de la procédure pénale : le principe d'une entraide judiciaire internationale 302
I. Les actes d'instruction 303
A. Les règles relatives à l'exécution de commissions rogatoires et des enquêtes internationales 303
2. Les formes particulières d'enquête 306
a) Les équipes communes d'enquêtes 307
b) L'observation transfrontalière 308
c) Les poursuites transfrontalières 309
d) Les enquêtes discrètes 310
B. Les règles concernant l'audition des témoins, experts et personnes détenues 311
1. La remise des actes de procédure 311
2. La diversification des cas d'entraide en phase d'instruction 312
a) L'audition par vidéoconférence 313
b) L'audition par conférence téléphonique 315
3. Le transfèrement temporaire de personnes détenues 316
a) Le transfèrement temporaire de personnes détenues sur le territoire de la Partie requérante 317
b) Le transfèrement temporaire sur le territoire de la Partie requise 318
II. La transmission de poursuites pénales 319
A. La demande de poursuite 319
1. Les conditions de la demande de poursuite 320
a) Les conditions tenant à l'infraction objet de la poursuite 321
b) Les conditions tenant à la personne même du prévenu 322
2. La procédure de transmission de poursuite 326
B. Les effets juridiques de la demande de poursuite 327
1. Les effets de la demande de poursuite dans l'État requérant 328
2. Les effets de la demande de poursuite dans l'État requis 329
§2- Les règles tenant à l'exécution des jugements internationaux : le principe de reconnaissance mutuelle 332
I. L'extension de l'entraide à l'exécution des jugements répressifs 334
A. Les actes visant à l'exécution de la peine et des mesures analogues 334
1. La prise en compte des décisions des autres États membres dans les procédures pénales 335
a) Les motifs obligatoires de non prise en compte d'une décision de condamnation d'un autre État membre 336
b) Les motifs facultatifs de non prise en compte d'une décision de condamnation d'un autre État membre 336
2. L'exécution des décisions de condamnation 339
a) L'exécution des sanctions privatives de liberté 340
b) L'exécution des peines alternatives à la privation de liberté 341

B. L'application à l'échelle internationale du principe *non bis in idem* 343

1. Le problème des exceptions au principe du **non bis in idem** 345
2. La création d'un mécanisme d'attribution des affaires aux États membres 347
a) Une priorité de poursuites dans l'État membre principal 349
b) Les critères applicables pour le choix de l'État membre compétent 350

II. La communication de renseignements extraits du casier judiciaire 351
A. La demande d'informations sur les condamnations 353

1. La création d'autorités centrales 354
2. Les modalités de réponse à une demande d'information sur les condamnations 356

B. Les obligations incombant aux États 359

1. Les obligations incombant à l'État membre de condamnation 360
2. Les obligations incombant à l'État membre de nationalité 363

PARTIE II - LA MISE EN ŒUVRE DES OBLIGATIONS INTERNATIONALES AU NIVEAU ÉTATIQUE 367

TITRE 1- UNE NÉCESSAIRE COOPÉRATION INTERNATIONALE 369
Chapitre 1- La coopération verticale 371
Section 1-La fourniture d'une assistance technique aux États 373

§1- La nature de l'assistance 375
I. Une assistance de type législatif 376
A. L'aide à l'incorporation législative des instruments universels 377

1. Le choix des incriminationset leur définition 378
2. L'effectivité des pénalités 379
3. Le choix du droit procédural 380

B. La prestation d'une assistance dans la rédaction de textes législatifs 381

II. La formation d'autorités et d'agents à l'usage des instruments internationaux 382
A. La formation de magistrats 383

1. Le contenu de la formation 383
2. L'étendue de la formation 384

B. La formation des agents de service de détection et de répression 385

§2- Les mécanismes de l'assistance 387
I. L'étendue de la coopération verticale 387
A. Les initiatives bilatérales, régionales et sous-régionales 388

B. L'établissement de partenariats opérationnels 389

II. L'évaluation des programmes d'assistance 391
A. Les outils d'assistance 391

1. La mise en place de pratiques optimales 392
2. La mise en place des guides de transposition des instruments internationaux 393

B. L'évaluation des résultats des programmes d'assistance 395

Section 2-La collaboration entre les organes de lutte contre le terrorisme 396

§1- Les acteurs impliqués dans la lutte internationale contre le terrorisme 397
I. La collaboration entre les entités des Nations Unies 397
A. La collaboration avec le Comité contre le terrorisme et sa Direction 398

B. La collaboration d'autres entités des Nations Unies 400

1. Une collaboration en matière de transports 401
2. Une collaboration dans le domaine des armes NRBC 402

II. La coopération d'acteurs extérieurs au système onusien 402

A. Une collaboration avec d'autres organisations intergouvernementales 403

1. Les manifestations de la collaboration 404
2. Le Centre africain d'études et de recherche sur le terrorisme 405

B. Le rôle d'Interpol 406

1. Le financement du terrorisme 407
2. La prévention d'autres actes terroristes 408

a) La lutte contre l'utilisation de l'Internet à des fins terroristes 408

b) L'assistance en cas d'attaques avec armes de type NRBC 409

c) La limitation des déplacements de terroristes 410

§2- Une nécessaire coopération en vue de faire face aux liens du terrorisme avec les autres formes de la criminalité transnationale organisée 411

I. La Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée et les protocoles s'y rapportant 411

A. La structure de la Convention 412

B. Le champ d'application de la Convention 412

1. Une infraction de nature transnationale 413
2. Un groupe criminel organisé 413
3. Un groupe structuré 414

II. Une meilleure approche du phénomène terroriste 414

A. La lutte contre le trafic de stupéfiants 415

B. La lutte contre le trafic d'armes 416

1. Un moyen de perpétration d'actions terroristes 416
2. Une source de financement d'activités terroristes 417

Chapitre 2- La coopération horizontale 419

Section 1-L'activité d'échange de renseignements 421

§1- Les modalités de l'échange 422

I. La transmission sur demande 422

A. La demande d'un État à un autre 423

1. La nature des informations pouvant donner lieu à échange 424
2. Les services répressifs 424

B. Un système d'échange d'informations 425

1. Le principe de disponibilité 426
2. Le principe d'accès équivalent 427

II. La communication spontanée 427

B. Les modalités de la communication spontanée de renseignements 429

§2- Le contenu des renseignements échangés 431

I. Les informations relatives aux mouvements de terroristes 431

A. L'Échange d'informations sur le vol d'identité et la falsification de documents de voyage 432

1. Le Système d'information Schengen 433

a) Les nouvelles fonctions du Système d'information Schengen 434

b) Le Système d'information Schengen de deuxième génération 435

2. La base de données STD d'Interpol 436

B. Les informations relatives aux personnes et entités à inscrire sur une liste 437

1. L'autorité compétente en matière d'inscription de personnes terroristes sur les listes 438
2. Les informations sur la base desquelles une organisation est déclarée terroriste 439

II. Les informations relatives aux substances dangereuses 440

A. L'amélioration de la sécurité des matières nucléaires et explosives 440

1. Des actions précises 441
2. Des mesures horizontales 442

B. La lutte contre le bioterrorisme 443

Section 2-Les acteurs intervenant dans le processus de collecte d'informations 445

§1- Un acteur incontournable de l'échange d'information : Interpol 446
I. Les fondements juridiques de l'action antiterroriste d'Interpol 447
A. Les instruments internationaux faisant intervenir Interpol 447
B. Les origines structurelles de l'action d'Interpol 450
II. Les manifestations de l'action d'Interpol 451
A. Les activités principales d'Interpol en matière de contre-terrorisme 451
B. Les initiatives mondiales 452

§2- Les organes de l'Union européenne dans le processus d'échange d'informations 454
I. Les mesures permettant à Eurojust de développer son potentiel de coopération 456
A. L'accroissement des pouvoirs des organes d'Eurojust 456
1. Les pouvoirs des membres nationaux 456
2. Les pouvoirs du Collège 458
B. La simplification des relations entre Eurojust et ses partenaires 459
1. Eurojust, le Réseau judiciaire européen et les magistrats de liaison 459
2. Eurojust, l'Olaf, Frontex et les pays tiers 460
3. Eurojust et Europol 461
II. Les modifications dans la structure et le mandat d'Europol 461
A. Les nouvelles compétences et fonctions d'Europol 463
B. Les nouveaux outils d'Europol en matière de traitement de l'information 464

TITRE 2- UN APERCU SOMMAIRE DES LÉGISLATIONS NATIONALES ANTITERRORISTES 468

Chapitre 1- Une étude de législation comparée des dispositifs nationaux antiterroristes 469

Section 1-La définition des incriminations terroristes 470

§1- La clarification des infractions connexes 471
I. Les degrés de responsabilité en matière d'infractions connexes 472
A. Les formes de participation au terrorisme 473
B. Les préparatifs d'actes terroristes 474
1. Les fondements juridiques de l'intervention proactive contre les actes préparatoires . 475
2. La répression des préparatifs terroristes par les législateurs nationaux 476
II. L'association de malfaiteurs à but terroriste 479
A. L'approche systémique 480
1. Le vide juridique laissé par les conventions universelles 481
2. La résolution du problème par le droit international 482
B. La résolution du problème de la double incrimination 483
1. Le recul de la perception traditionnelle de la double incrimination 484
2. La proximité sémantique de l'association de malfaiteurs avec l'entente 485

§2- L'élaboration de nouvelles incriminations terroristes 486
I. Les infractions de nature intellectuelle 487
A. La provocation publique à commettre le terrorisme 489
1. Les législations concernant l'incitation à la violence 490
2. Les législations relatives à l'incitation à la discrimination ou à l'hostilité 491
B. La possession d'informations en rapport avec le terrorisme 492
II. Les infractions de nature matérielle 493
A. Le recrutement pour le terrorisme 494
1. L'obligation de réprimer le recrutement pour le terrorisme 495

2. La détermination des critères d'illicéité d'un groupe 496
B. L'entraînement de terroristes 497

Section 2- La simplification du droit procédural 498

§1- Les mécanismes visant à faciliter l'admissibilité de mesures préventives 499
I. La validité des informations recueillies de la collectivité 500
A. Les excès historiques d'un tel système 501
B. L'encadrement juridique du procédé 502
II. La validité des opérations d'enquêtes secrètes 503
A. Les informations fournies par les services de renseignement 504
1. La protection des sources anonymes 506
2. La résolution du problème posé par l'article 14 du Pacte 507
B. Les opérations infiltrées 509

§2- Les difficultés liées à la privation de liberté des personnes soupçonnées de terrorisme 511
I. Les difficultés inhérentes à la protection des droits des détenus 512
A. La procédure du certificat de sécurité 513
1. La mise en détention de la personne visée par un certificat 515
2. L'annulation des certificats par la Cour suprême canadienne 516
B. Les centres secrets de détention 518
II. La question de la durée de la détention 520
A. La dissemblance des législations nationales 521
B. La tendance générale à un allongement de la détention 523

Chapitre 2- Le dispositif français de lutte antiterroriste 526
Section 1-La réaffirmation des principes de l'État de droit dans la lutte antiterroriste 528

§1- Un système sous le contrôle du juge 529
I. Un cadre juridique cohérent 530
A. La définition des actes terroristes 530
2. L'infraction autonome 532
B. L'efficacité des règles procédurales 533
1. La centralisation à Paris des affaires terroristes 533
2. Les mesures spécifiques d'instruction 534
a) La garde à vue 535
b) Les perquisitions 536
c) Les magistrats professionnels en cour d'assises 536
d) La prescription de l'action publique 537
II. Une organisation judiciaire efficace 537
A. Le principe de la spécialisation des magistrats 538
B. Le développement de la coopération internationale 539
1. Les équipes communes d'enquête 540
2. Le mandat d'arrêt européen 540
3. L'unité de coopération judiciaire Eurojust 541
§2- Les critiques formulées à l'encontre du système français 542
I. Des critiques largement estompées 543
1. Un terrorisme d'origine interne 543
2. Une menace d'origine externe 544
B. Le refus d'un régime d'exception 545
II. Un régime souvent cité en exemple 547
A. Le refus de l'autosatisfaction 547
B. L'accroissement de la coopération entre les différents services antiterroristes 549

1. Une coopération entre instances nationales 549
2. Une coopération à l'échelle internationale 550
Section 2-L'adaptation du dispositif aux mutations du phénomène terroriste 552

§1- La nécessité de s'adapter à « l'hyperterrorisme » 553
I. Les mutations du terrorisme international 554
A. Un terrorisme globalisé 555

B. Un terrorisme atomisé 556

II. Les menaces pesant sur la France 558
A. Les griefs formulés à l'encontre de la France 559

1. Les griefs propres à la France 560
2. Les griefs liés à la géopolitique internationale 561
B. Les facteurs d'une menace aggravée 561

1. Les facteurs endogènes 562
2. Les facteurs exogènes 563
§2- Les facteurs d'adaptation du dispositif français 564
I. Le renforcement du dispositif judiciaire 565
A. Les mesures liées au droit de la peine 565

1. L'aggravation des peines pour l'association de malfaiteurs à but terroriste 566
2. La centralisation du contentieux de l'application des peines 567
B. L'amélioration du cadre législatif 568

1. La création d'une cour d'assises spéciale pour mineurs 568
2. La simplification du régime de l'incrimination de non justification de ressources 570
II. L'accroissement du volet préventif 571
A. Le renforcement des moyens dédiés au renseignement 573

1. L'intensification de la coopération entre les services spécialisés 574
2. Le contrôle parlementaire des services de renseignement 575
B. L'accroissement de la surveillance des moyens technologiques 577

1. Le développement de la vidéosurveillance 577
2. La surveillance des moyens de communication 579

CONCLUSION GÉNÉRALE 583

ANNEXES 589

BIBLIOGRAPHIE 599

INDEX THÉMATIQUE 653

TABLE DES MATIÈRES 659