



MJU-25 (2003) 18
(français seulement)

25^e CONFÉRENCE DES MINISTRES EUROPÉENS DE LA JUSTICE

Sofia (9-10 octobre 2003)

- **COOPERATION INTERNATIONALE DANS
LA LUTTE CONTRE LE TERRORISME
INTERNATIONAL ET MISE EN OEUVRE
DES INSTRUMENTS PERTINENTS DU
CONSEIL DE L'EUROPE**

- **LA REPOSE DU SYSTEME DE JUSTICE
- CIVILE ET PENALE - AU TERRORISME**

Rapport présenté par le Ministre de la Justice de l'

ESPAGNE

25^e CONFÉRENCE DES MINISTRES EUROPÉENS DE LA JUSTICE

Sofia (9-10 octobre 2003)

- **COOPERATION INTERNATIONALE DANS
LA LUTTE CONTRE LE TERRORISME
INTERNATIONAL ET MISE EN OEUVRE
DES INSTRUMENTS PERTINENTS DU
CONSEIL DE L'EUROPE**

- **LA REPOSE DU SYSTEME DE JUSTICE
- CIVILE ET PENALE - AU TERRORISME**

Rapport présenté par le Ministre de la Justice de l'

ESPAGNE

La lutte contre le terrorisme. La réponse de la justice – civile et pénale – et la coopération internationale contre le terrorisme

I. INTRODUCTION

L'Europe se trouve devant un défi historique nouveau et fondamental. L'Europe des frontières et des blocs a ouvert la voie à une grande Europe de l'unité. À une Europe dont son espace est un territoire de liberté et droit. Le point de départ de cet espace de liberté et de droit est l'existence d'un cadre commun de libertés publiques et droits fondamentaux, conformés comme des éléments de base des structures sociales et politiques, dont le Conseil de l'Europe a été un élément basique et fortifiant, il est temps d'aller en avant. Il est temps d'obtenir la pleine collaboration judiciaire et juridique, ayant toujours comme guide les libertés et les droits fondamentaux, garantie essentielle et fortunée de l'espace de liberté de nos citoyens et des groupes dans lesquels ils s'intègrent.

Dans ce nouveau contexte historique il est nécessaire qu'un même temps qu'on dessine un nouveau cadre juridique permettant de faire réalité ces nouveaux défis, on redouble les efforts pour obtenir une efficacité plus grande dans la lutte contre le crime et la délinquance transfrontalière qui profite de l'existence des frontières pour trouver des chemins d'impunité. Il faut intensifier l'effort pour lutter d'une manière efficace contre ces crimes et, en particulier contre le terrorisme, crime extrêmement grave, qui frappe l'essence même de la société et attaque les principes et valeurs fondamentales qui la constituent, en essayant de les saper et détruire. Il constitue le plus grave attentat aux droits et libertés des citoyens, à notre cohabitation en vertu des principes de l'État de droit, de la démocratie, de la tolérance, de la dignité, et surtout du respect de la vie. La volonté populaire ne saurait pas fléchir par le meurtre ou la violence, le chantage ou l'enlèvement

L'Espagne, qui subit depuis longtemps le fléau du terrorisme, a poussé toujours les instruments légaux pour en finir avec lui, dans la croyance que le succès de cette lutte doit venir de l'effort de tous les pays. C'est pour cette raison que notre objectif prioritaire vise à en finir avec la criminalité terroriste, ce que nous avons fait à partir d'une certaine approche: éliminer les sanctuaires d'impunité susceptibles de contribuer à nourrir la présence du terrorisme et de ses activités sanglantes dans nos sociétés. Pour ce faire, nous sommes intervenus depuis tous les angles de l'État de droit, avec toute la légitimité de l'État de droit, avec tous ses mécanismes, toutefois sans quitter justement le cadre de légitimité démocratique et de supériorité morale que représente l'État de droit.

Pour ce faire, l'Espagne a abordé la lutte contre le terrorisme à partir d'un axe triple: premièrement, un axe juridique constitutionnel, par le biais de la clarification du statut juridique des partis politiques, pour qu'ils ne puissent être utilisés comme instruments du terrorisme; deuxièmement, un axe juridique pénal et procédural, pour aborder le terrorisme comme une forme extrêmement grave de criminalité et doter l'ordonnancement juridique espagnol des instruments légaux nécessaires pour faire arrêter l'activité des terroristes; enfin, troisièmement, à l'échelle européenne et internationale, nous sommes convaincus qu'une société globalisée exige l'utilisation d'instruments plus souples, rapides, efficaces, afin de faire face à une criminalité qui utilise de plus en plus des

mécanismes globalisés pour la préparation, organisation, commission, fuite et exploitation des crimes en question.

II.- L'AXE JURIDIQUE CONSTITUTIONNEL

La démocratie doit avoir des instruments adéquats pour laisser hors la loi ceux qui utilisent les partis politiques comme un moyen idoine de terreur et intimidation. Pour ceux qui prétendent se cacher sous le manteau d'un parti politique pour faire de celui-ci un instrument pour saper et détruire les institutions démocratiques. Même si les partis politiques, en tant que forme d'organisation de la société démocratique, jouissent d'avantages institutionnels importants pour enrichir la pluralité représentative, ils doivent également avoir des responsabilités importantes concernant le respect et la défense de la démocratie et des sociétés pluralistes.

La loi [espagnole] sur les partis politiques, du 27 juin 2002, adoptée à la majorité par le Parlement, porte application de la Constitution espagnole dans ce sens là et établit un nouveau cadre juridique des partis politiques en Espagne empêchant que ceux-ci puissent être utilisés contre la démocratie elle-même par les organisations terroristes pour accompagner l'action de la violence avec des programmes et des opérations encourageant la confrontation civile liée à l'activité des terroristes.

Il est ainsi établi, comme cause de dissolution d'un parti politique, l'incompatibilité de ses activités vis-à-vis du système démocratique. Certains cas sont nettement établis où l'on agit pour saper les institutions démocratiques, tels que la désignation de criminels condamnés pour terrorisme en qualité de candidats à des fonctions publiques très importantes ou de dirigeants politiques, l'utilisation des sièges des partis politiques pour la préparation et le recel de tous crimes, l'utilisation de leurs structures juridiques civiles pour détourner les fonds publics affectés aux activités politiques pour la promotion et le financement des activités terroristes, le détournement de renseignements obtenus en tant que parti politique, telles que les listes électorales pour les activités criminelles, l'utilisation de toutes fonctions et institutions publiques pour encourager, protéger et disculper l'activité terroriste, etc.

En somme il s'agit donc d'éviter que, en vertu de la légalité démocratique, il puisse exister des partis politiques qui visent à intimider, faire désister, neutraliser ou isoler socialement ceux s'opposant aux activités des terroristes, tout en leur faisant vivre quotidiennement dans un milieu de contrainte, de peur, d'exclusion ou de privation essentielle des libertés, et tout particulièrement de la liberté d'expression ainsi que de participation libre et démocratique aux affaires publiques.

Une telle mise hors la loi d'un parti politique en raison de ses activités et non pas de son idéologie intervient dans le cadre d'une procédure judiciaire contradictoire comportant toutes les garanties de procédure devant la Cour suprême [espagnole] elle-même et d'expression libre des parties. La Cour constitutionnelle [espagnole], dans son arrêt n° 48 du 12 mars 2003, fondé sur la doctrine de la Cour européenne des Droits de l'Homme, a établi que ladite loi respecte totalement la Constitution espagnole ainsi que les droits et les libertés fondamentales.

L'aspiration de la démocratie espagnole à se défendre des terroristes s'est cristallisée dans une résolution du Congrès des Députés le 26 août 2002 adoptée à 94% des voix, par

laquelle le gouvernement et le Procureur général de l'État étaient priés de saisir la Cour suprême [espagnole] d'une demande en mise hors la loi de Batasuna, Herri Batasuna et Euskal Herritarok, étant donné que ces partis étaient supposés faire partie de l'ETA et tomber sous le coup des cas prévus par la loi. La Cour suprême [espagnole] a déclaré, le 17 mars 2003, à l'unanimité, la mise hors la loi de Batasuna en raison de ses liens directs avec l'organisation terroriste ETA, dont elle fait partie comme un élément commun de la stratégie de l'ETA d'infiltrations dans la société et de défense de ses méthodes.

Depuis lors, après l'exécution de l'arrêt, l'ETA s'est vue privée d'une source de financement public très importante sous forme de subventions, et ce qui est plus important encore, d'une source de protection et de disculpation de ses crimes fournie par un parti politique qui lui donnait une couverture et une légitimité apparente.

III.- AXE JURIDIQUE PÉNAL ET JUDICIAIRE

Ce deuxième axe de la lutte contre le terrorisme prétend éliminer les sanctuaires d'impunité tirant leur source de la considération judiciaire, pénale, processuelle et pénitentiaire d'un tel crime et exige des considérations et des mécanismes spécialisés, souples, efficaces et rigoureux, suivant la gravité de la menace que le terrorisme comporte pour le système démocratique et le besoin de protéger la société.

1.- Le terrorisme n'est plus considéré actuellement comme aggravant d'autres crimes ou délits, car cette approche contribue à l'existence d'une moindre possibilité de considérer comme actes terroristes certains actes de collaboration, financement, appui, prestation d'informations, etc. Aujourd'hui, vu la fâcheuse réalité de la question, un terroriste n'est pas seulement celui qui a le doigt sur la gâchette, celui qui met une bombe ou celui qui fait exploser un avion, mais aussi celui qui contribue à fournir des renseignements sur les objectifs, habitudes, techniques, la provision d'explosifs ou la couverture pour l'envoi de fonds.

D'où l'importance de regarder le crime de terrorisme comme un crime de droit commun, très grave, mais avec une essence à lui, qui consiste à attaquer les valeurs fondamentales de nos sociétés. Le droit pénal espagnol a été un des premiers en Europe à qualifier spécifiquement le crime de terrorisme pour chacune de ses modalités (art. 571 du Code pénal), ainsi que d'autres activités y rattachées telles que l'apologie du terrorisme (art. 578 de ce texte de loi), le financement du terrorisme (art. 575), et le crime de collaboration avec bande armée (art. 576). Comme il est établi plus loin, une telle approche a été acceptée par l'Union européenne, ce qui augmente l'efficacité de la lutte internationale contre le terrorisme.

2.- Suivant cette approche d'éliminer les sanctuaires des terroristes, la loi organique [espagnole] n° 7 du 22 décembre 2000, portant modification du Code pénal et de la loi organique régulant la responsabilité pénale des mineurs, a notamment introduit des mesures efficaces visant à en finir avec le terrorisme urbain (violence dans les rues) utilisé par les terroristes comme sanctuaire d'impunité consistant à utiliser la minorité comme moyen d'intimidation des citoyens tout en encourageant et mettant en place un cadre de coaction, de peur, d'exclusion ou de privation essentielle des libertés. Cette nouvelle loi a établi un crime ou délit d'exaltation ou justification du terrorisme.

3.- Enfin, c'est évident que le phénomène du terrorisme exige une réponse pénale en proportion à la gravité telle que celle-ci est perçue par la société. Dans ce sens, il est important de souligner le besoin de faire adapter les systèmes de calcul et application des peines, les systèmes de remise de peine, les mesures de faveur pénitentiaires, la liberté conditionnelle, de telle sorte que la société se trouve protégée d'une prompte accession aux mesures de faveur pénitentiaires ou à une liberté conditionnelle d'auteurs de crimes importants.

C'est pourquoi la loi organique [espagnole] n° 7 du 30 juin 2003, portant sur les mesures de réforme pour l'exécution intégrale et effective des peines, a consacré un rigoureux système d'application et exécution des peines pour crimes tels que le terrorisme. Cette loi s'appuie sur plusieurs points fondamentaux concernant le terrorisme: elle augmente la durée de la condamnation jusqu'à 40 ans pour des crimes particulièrement importants, elle établit une période de sûreté d'exécution minimum des peines infligées pour les crimes particulièrement importants pour faire pouvoir bénéficier de mesures de faveur pénitentiaires, elle exige aux terroristes leur collaboration active avec la démocratie ainsi que le dédommagement des victimes et lie le patrimoine présent ou futur des terroristes condamnés pour des crimes plus importants à dédommager les victimes.

4.- Dans ce sens, l'Espagne a porté une attention prioritaire à un traitement adéquat des victimes du terrorisme.

Ainsi, outre les mécanismes précis évoqués plus haut (responsabilité pécuniaire obligatoire des parents pour s'acquitter des dommages causés par les violences urbaines organisées de leurs enfants, l'accession aux mesures de faveur pénitentiaires liée à l'exécution des obligations de responsabilité civile entraînées par la commission du crime), et outre les mécanismes mis en place par le système juridique espagnol concernant les victimes de tout crime ou délit, il y a la loi [espagnole] n° 32/99, modifiée en l'an 2000, portant sur la solidarité à l'égard des victimes du terrorisme, laquelle consacre tout un ensemble de mécanismes d'appui et de support, aussi bien matériel que psychologique aux victimes de crimes aussi importants.

Bref, pour l'heure l'Espagne tient spécialement à emprunter des modifications législatives permettant de lutter mieux contre le terrorisme.

IV.- AXE D'ACTION EUROPÉENNE ET INTERNATIONALE

Le troisième axe d'action a visé l'élimination des éventuels sanctuaires d'impunité sur la scène internationale, tenu compte du fait que la communauté internationale actuelle, plus globalisée, plus en interaction actuellement que jamais, doit soit renforcer ses mécanismes de coopération internationale pour la lutte contre le terrorisme, soit en concevoir d'autres, plus souples et efficaces, afin de répondre aux nouveaux défis soulevés par les activités criminelles.

1.- Cette approche s'est largement matérialisée dans les résultats obtenus jusqu'à présent au sein de l'Union européenne, qui vise à parvenir à un espace commun de justice donnant une réponse appropriée dans le domaine de la justice civile et pénale aux nouveaux défis et phénomènes transnationaux entraînés par la libre circulation des personnes, capitaux, marchandises, services.

C'est justement la lutte contre le terrorisme qui a connu certains résultats très importants. D'abord, les États membres de l'UE se sont mis d'accord pour supprimer la procédure d'extradition par le biais du principe de reconnaissance réciproque des décisions de justice, en créant un mandat européen d'arrêt et de remise ou euro-mandat, à la conception duquel l'Espagne a pris part activement. Il s'agit d'un mécanisme de délivrance de justice immédiate de personnes mises en examen ou de condamnés supprimant les frontières judiciaires et empêchant aux délinquants de pouvoir commettre leurs crimes ou délits dans un pays et de se réfugier dans un autre.

L'Espagne a déjà transposé l'euro-mandat dans sa législation interne par le biais de la loi n° 3 du 14 mars 2003.

Deuxièmement, la décision-cadre du 13 juin 2002, portant la mise en place d'une définition commune de terrorisme, a supposé, d'un côté, l'harmonisation des ordonnancements européens concernant l'approche ci-dessus évoquée dans le sens que le terrorisme est un crime en soi, un crime de droit commun caractérisé, et d'un autre côté, un accord sur les peines maxima à infliger.

Outre les efforts en matière d'harmonisation et de coopération judiciaire, l'Union européenne encourage pour l'heure de nouveaux mécanismes d'entraide judiciaire, tels que Eurojust, ainsi que les équipes conjointes d'enquête criminelle. Avec la loi n° 11 du 21 mai 2003, l'Espagne a incorporé au système juridique espagnol les mécanismes rendant possible la création de telles équipes conjointes qui se constitueront par l'accord de deux ou plusieurs États membres de l'Union européenne et qui permettront une exécution coordonnée et concertée des enquêtes criminelles entre différents États.

Il faut enfin signaler la position commune 391/2001 du Conseil de l'Union européenne, à laquelle sont incorporées des listes de personnes, de groupes et d'entités terroristes, dans lesquelles figure l'ETA et toutes ses manifestations, y compris Batasuna, pour lesquelles est conçu et orienté un ensemble de mécanismes visant à obtenir un maximum d'efficacité des mesures de coopération concernant la lutte contre le terrorisme.

2.- Des progrès sont également accomplis au sein du Conseil de l'Europe, lesquels traduisent la spéciale sensibilité de notre organisation concernant un sujet aussi délicat que le terrorisme.

L'Espagne a approfondi l'utilisation des mécanismes traditionnels d'extradition et d'entraide judiciaire du Conseil de l'Europe, par le biais du recours aux délivrances à temps et aux dénonciations officielles de procédures, comme la voie pour accélérer la mise des terroristes à la disposition de la justice en attendant l'entrée en vigueur de l'euro-mandat. Dans ce sens, les accords signés avec la France sont actuellement appliqués très convenablement par le biais d'un groupe de travail bilatéral permanent avec la participation de toutes les autorités concernées par la lutte contre le terrorisme.

L'Espagne est un État membre de la Convention européenne pour la répression du terrorisme de 1977 et a pris activement part à la rédaction du protocole du 15 mai 2003.

Troisièmement, les travaux du groupe multidisciplinaire d'action internationale contre le terrorisme (GMT) se déroulent pour l'heure convenablement. Ainsi, les travaux relatifs à la protection de témoins et de repentis, ainsi qu'aux techniques spéciales d'investigation

dans le cadre de procédures concernant le terrorisme, sont considérés très importants pour élargir le terrain de la coopération internationale et l'élimination progressive des sanctuaires d'impunité.

3.- Les Nations Unies ont avancé beaucoup en matière de lutte contre le terrorisme. Après les événements du 11-S, sous réserve des différentes conventions des Nations Unies concernant la lutte contre le terrorisme, la résolution 1373 (2001) du Conseil de Sécurité, est essentielle pour encourager un élargissement exponentiel de la coopération internationale contre le terrorisme en raison des obligations qu'elle prévoit pour la première fois à l'échelle universelle. Et dans ce sens là l'obligation de supprimer les flux financiers nourrissant les organisations terroristes est une des mesures spéciales permettant de lutter efficacement contre le terrorisme.

La loi [espagnole] n° 12, du 21 mai 2003, portant sur la prévention et le gel du financement du terrorisme, autorise le gel de toutes transactions et de mouvements de capitaux, ainsi que l'interdiction de l'ouverture de tous comptes chez les établissements financiers si le donneur d'ordre ou le destinataire de ces transactions est une personne ou un organisme rattaché à des groupes ou organisations terroristes, par le biais d'un ensemble de mécanismes permettant la vérification de la vraie nature des fonds, leur origine, localisation, disposition et mouvements.

Ainsi a été créée la Commission de surveillance des activités de financement du terrorisme laquelle a ce pouvoir de gel, à titre préventif sans valeur pénalisante, sous réserve des pouvoirs dévolus aux autorités judiciaires pour réviser la correction, finalité et proportionnalité de l'intervention de l'Administration, ainsi que l'instruction et le jugement des crimes ou délits et la garantie des droits des citoyens.

V. CONCLUSION

Le terrorisme est une des principales menaces de nos sociétés démocratiques, ouvertes et tolérantes, respectueuses des libertés et droits fondamentaux et garantes de l'État de droit. Il s'agit également d'une menace constituant un important défi à l'échelle nationale et internationale, laquelle exige une action coordonnée.

Une telle action doit être complète et atteindre tous les milieux de la société, afin d'éliminer tous les sanctuaires susceptibles de servir de refuge au terrorisme, toujours dans la limite du respect à l'État de droit.

La coordination des acteurs nationaux et la coopération internationale sont des facteurs essentiels pour ces efforts. L'Espagne s'est vue durement frappée par ce fléau de notre temps, mais pour l'heure elle fait face à ses responsabilités dans plusieurs ordres, tels que institutionnel, pénal, judiciaire et international, afin que la société démocratique parvienne à empêcher aux terroristes et criminels d'édicter leurs normes de terreur et d'intimidation.

