



MJU-25 (2003) 1

## **25<sup>e</sup> 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*

**BULGARIE**



# **25<sup>e</sup> 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*

**BULGARIE**



## **La réponse du pouvoir judiciaire au terrorisme - aspects de droit pénal et de droit civil -**

### **Introduction**

Le thème retenu pour la 25<sup>e</sup> Conférence des Ministres européens de la Justice répond à la formulation de nouvelles priorités pour l'action de la communauté internationale et des États après les événements dramatiques du 11 septembre 2001.

Lors de la 24<sup>e</sup> Conférence, tenue en octobre 2001 à Moscou, les Ministres européens de la Justice ont adopté une Résolution (N° 1) sur la lutte contre le terrorisme international dans laquelle ils condamnaient les actes terroristes monstrueux commis aux États-Unis et identifiaient les initiatives et les actions à entreprendre par les États-membres du Conseil de l'Europe et l'Organisation pour répondre aux nouveaux défis du terrorisme.

Après le 11 septembre, la menace du terrorisme est devenue l'un des défis majeurs lancés à la démocratie moderne et aux valeurs fondamentales de la société, prenant de surcroît une dimension planétaire. Quel que soit le lieu où ils sont perpétrés ces actes terroristes portent atteinte aux intérêts de chacun de nous, car ils s'attaquent aux principes sur lesquels reposent nos États – les droits de l'homme, la démocratie, la prééminence du droit. Le terrorisme s'attaque aux valeurs que nos sociétés ont préservées tout au long des siècles passés – la diversité culturelle, ethnique et religieuse ainsi que la tolérance. Souvent, les victimes de ces actes sont les ressortissants de pays où ce phénomène est inconnu. Par ailleurs, il ne faut pas sous-estimer le risque que les terroristes choisissent le territoire de ces mêmes pays pour préparer des actes terroristes dans d'autres pays.

Il ne fait aucun doute que pour combattre ce phénomène, il faut mobiliser avant tout les efforts de chaque Etat à travers ses autorités compétentes. A cet égard, le rôle du pouvoir judiciaire est crucial dans la mesure où cette branche du pouvoir a pour vocation de protéger les droits et les intérêts légitimes des citoyens, des personnes morales et de l'Etat contre les infractions pénales en général et, en particulier, celles qui touchent aux libertés fondamentales et aux fondements démocratiques de la société.

Le terrorisme est un crime et ses auteurs sont des criminels; ils doivent être considérés comme tels. Pour lutter contre ce crime, le pouvoir judiciaire recourt aux instruments juridiques et aux principes existants: la Constitution, les lois nationales et le droit international et les mécanismes qui en procèdent. En conséquence, la mise en place d'un cadre juridique et institutionnel adéquat revêt une importance capitale pour permettre une riposte efficace au terrorisme. La justice doit disposer d'instruments adéquats et des méthodes appropriées pour réprimer le terrorisme et défendre les droits et les intérêts des victimes. Le succès de la mission du pouvoir judiciaire dépend pour beaucoup des mesures prises par le législateur, de son interaction et de sa coopération avec les organes compétents du pouvoir exécutif – la police et les autorités chargées des investigations financières, par exemple – ainsi que de l'appui de la société civile et des médias.

Un des moyens les plus efficaces pour combattre le terrorisme consiste en la stricte application des instruments internationaux et de la législation nationale en matière de prévention et de répression des actes terroristes et de leur financement, faisant ainsi en sorte que les auteurs de ces infractions et leurs complices soient traduits devant les tribunaux.

## 1. La législation dans le domaine de la prévention, de la poursuite et de la répression du terrorisme et de son financement

### a) *Définition des actes terroristes*

La première condition pour que le pouvoir judiciaire puisse remplir effectivement ses fonctions de protection contre les attaques du terrorisme et, en particulier, pour que les terroristes fassent l'objet de poursuites pénales, est d'arrêter une définition commune et actuelle des «actes de terrorisme» en droit pénal, couvrant toutes les formes possibles de ce crime. Le problème de l'incrimination des actes terroristes et apparentés est devenu d'une très grande actualité pour la communauté internationale et pour de nombreux Etats après les attentats du 11 septembre 2001. Ces événements tragiques ont montré la nécessité de renforcer la coopération antiterroriste internationale et l'importance, dans ce contexte, d'une conception commune, non seulement politique mais aussi juridique, de la nature du terrorisme. Pour la mise en œuvre d'une coopération judiciaire internationale, la nécessité d'une approche universelle de l'incrimination du terrorisme tient également au problème de la double incrimination, particulièrement important lors des demandes d'extradition et, dans certains cas, pour l'entraide judiciaire.

Définir les actes terroristes et surtout, l'incrimination des actes qui s'y rattachent, pose souvent des problèmes qui rendent difficile mais non impossible la recherche d'une approche commune de la part de systèmes juridiques différents. C'est le cas, par exemple, de la question de l'incrimination de l'instigation et de l'incitation au terrorisme et de la justification publique ou *apologie du terrorisme* où il faut trouver le juste équilibre entre la nécessité de prévenir les actes terroristes, d'une part et le respect de la liberté d'expression, d'autre part.

Près d'un an après les actes terroristes sans précédent du 11 septembre, la République de Bulgarie a modifié son Code pénal de manière à introduire une définition du terrorisme et des dispositions actuelles pour la répression et la condamnation des actes terroristes, du financement du terrorisme, de l'organisation, de l'organisation et de la participation à des groupes terroristes, de la préparation d'actions terroristes, de l'incitation ouverte au terrorisme, de la menace de commettre un acte terroriste. De même, la Loi portant modification et complément du Code pénal, adoptée le 13 septembre 2002, régleme la saisie des ressources destinées au financement du terrorisme et la confiscation des biens des auteurs d'actes de terrorisme et de ceux des personnes qui les financent. Lors de l'élaboration de ces modifications le législateur a pris en compte les dispositions pertinentes de la Convention internationale pour la répression du financement du terrorisme, de la Convention générale sur le terrorisme international des Nations Unies, la Décision cadre du Conseil de l'Union européenne relative à la lutte contre le terrorisme, ainsi que les traditions du droit pénal bulgare.

Les efforts des différents pays pour moderniser leur législation pénale nationale en matière de lutte contre le terrorisme doivent être appuyés par un instrument international correspondant visant l'incrimination coordonnée de ces actes. L'harmonisation des législations nationales en matière de lutte contre un phénomène aussi transnational que le terrorisme est nettement plus efficace lorsqu'elle passe par l'adoption d'instruments juridiques multilatéraux juridiquement contraignants. Nous sommes convaincus que l'incrimination coordonnée et concertée des actes terroristes est de nature à améliorer à la fois les possibilités pour la justice de les réprimer efficacement et les conditions de coopération judiciaire entre les États dans ce domaine.

Il faut relever que la Convention européenne pour la répression du terrorisme, même après les modifications qui y ont été apportées, ne prévoit qu'une obligation de « dépolitiser » les crimes terroristes (c'est à dire, supprimer toute possibilité de refuser la demande d'extradition d'une personne donnée pour la seule raison que la partie requise considère le crime comme un délit politique) et ses dispositions n'introduisent en aucune manière l'obligation pour les Parties d'ériger ces actes en infraction pénale dans leur droit interne.

Le problème de l'incrimination du terrorisme est depuis longtemps à l'ordre du jour de l'Organisation des Nations Unies où ont été adoptées douze conventions sectorielles pour l'incrimination de différents actes terroristes (la République de Bulgarie est partie à ces douze conventions sectorielles de l'ONU) et où se poursuivent les débats sur une Convention générale sur l'incrimination coordonnée du terrorisme. Tout en reconnaissant le rôle pilote que l'ONU est appelé à jouer dans la lutte contre ce phénomène mondial, nous réalisons que plusieurs facteurs ne permettent pas, au stade actuel, de faire aboutir les discussions de l'ONU de manière à obtenir le progrès escompté. En conséquence, compte tenu de l'importance et de l'actualité du problème, nous considérons que le Conseil de l'Europe pourrait lancer l'élaboration d'un instrument de droit international en ce sens et aurait le potentiel pour mener à bien cette tâche à bref délai. Rappelons dans ce contexte le fait que l'organisation politique la plus ancienne d'Europe a montré plus d'une fois qu'elle est en mesure de concilier les positions de ses Etats membres sur des questions cruciales pour l'humanité. Dans le cadre du Conseil de l'Europe, d'une part, l'obtention du consensus ne risque guère d'être entravée par des débats idéologiques ou des différences dans les systèmes juridiques des Etats membres, d'autre part, pourrait s'appuyer sur les réalisations de l'Organisation en matière de rédaction et d'adoption de conventions contre le blanchiment de l'argent, la corruption et la criminalité informatique. Pour la réalisation de cette mission, l'expérience récente de l'ONU pourrait évidemment être mise à profit. En fait, les travaux de la communauté internationale pour la préparation d'un projet de Convention générale contre la corruption ont montré que l'obtention d'une solution commune du problème au niveau paneuropéen faciliterait la recherche d'une solution commune au niveau mondial dans le cadre des Nations unies.

Eu égard à ce qui précède, rappelons qu'au début de l'année 2003 les parlementaires des États membres du Conseil de l'Europe ont déjà exprimé leur conviction qu'il est possible et urgent d'adopter une Convention européenne générale sur la lutte contre le terrorisme, dans le cadre du Conseil de l'Europe, en prenant en compte les travaux menés dans celui de l'ONU (cf. Avis de l'Assemblée parlementaire N° 242 (2003) sur le projet du Protocole portant amendement à la Convention européenne pour la répression du terrorisme). Lors des débats du Comité des Ministres sur le projet de protocole et sur l'Avis de l'Assemblée Parlementaire, plusieurs délégations ont soutenu de nouveau cette idée (828<sup>e</sup> réunion, 13 février 2003). De même, au cours de la Réunion à haut niveau de février dernier, dans le cadre du processus "tripartite +" de consultation (*High-level Tripartite Meeting Plus*) les représentants du Conseil de l'Europe, de l'ONU, de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) et de l'Union européenne ont également salué l'idée de rédiger une Convention européenne générale sur la lutte contre le terrorisme dans le cadre du Conseil de l'Europe en vue de compléter les instruments et les principes adoptés en la matière par l'ONU et l'OSCE.

Au-delà des définitions et de l'obligation d'ériger en infractions pénales les actes terroristes, le futur instrument international devrait couvrir aussi des questions telles que

la juridiction pénale des Etats parties, ses propres rapports avec les autres traités internationaux en vigueur dans ce domaine, l'extradition, l'entraide judiciaire, l'échange d'information, l'utilisation de techniques spéciales d'investigation, la protection des témoins et des repentis, la spécialisation et la formation des personnes et des autorités chargées de la prévention et de la poursuite du terrorisme. Toutes ces questions concernent directement la capacité du pouvoir judiciaire dans les pays européens de lutter contre le terrorisme et les possibilités de mener une coopération judiciaire effective et efficace entre nos États.

Compte tenu du rapport fréquemment observé entre le terrorisme d'une part, et la criminalité organisée, la corruption, la traite des êtres humains, le trafic de drogue, le commerce illicite des armes, le blanchiment d'argent et la criminalité informatique, d'autre part, il faut souligner également la nécessité d'adopter une réglementation de droit matériel adéquate pour sanctionner aussi ce type de délits. Cette tâche sera considérablement facilitée par l'existence de normes communes pour l'incrimination de ces actes dans les instruments internationaux adoptés dans le cadre du Conseil de l'Europe et des Nations Unies.

#### ***b) Le financement du terrorisme***

La victoire sur le terrorisme dépend dans une large mesure de la possibilité de cerner et de tarir ses sources de financement. Les organisations terroristes obtiennent souvent une aide financière et matérielle de personnes qui, à première vue, semblent exercer une activité légitime. Contrairement au blanchiment de l'argent où l'argent acquis frauduleusement est transformé en revenu « légitime », le terrorisme recourt souvent à de l'argent « propre » pour générer les activités criminelles les plus abominables.

Eriger en infraction pénale dans la législation nationale le financement des actes et des organisations terroristes et inclure le terrorisme dans la liste des infractions liées au blanchiment d'argent est un élément important du volet législatif de la lutte contre le terrorisme.

Le consensus sur l'importance de la lutte contre le financement du terrorisme est à l'origine de l'adoption au sein de l'ONU en 1999, d'une Convention internationale pour la répression du financement du terrorisme. Les événements du 11 septembre 2001 sont également à l'origine de l'adoption de nouvelles solutions spécifiques dans ce domaine. Les Résolutions du Conseil de Sécurité de l'ONU, les Décisions adoptées par l'Union européenne et les Recommandations spéciales du Groupe d'action financière (GAFI) ont donné un nouvel élan à l'action législative et organisationnelle contre le financement du terrorisme, action qui concerne, non seulement les compétences des autorités de la police et des services d'investigation financière, mais aussi les pouvoirs des organes ou magistrats instructeurs, du ministère public et des tribunaux.

Les modifications susmentionnées apportées au Code pénal bulgare en 2002 ont introduit un nouvel élément constitutif d'infraction permettant la répression du financement du terrorisme, conformément aux dispositions de la Convention de l'ONU.

Toutefois, pour vaincre le terrorisme, l'application de mécanismes effectifs pour la prévention de son financement est tout aussi importante que la répression. En Bulgarie, en février 2003, a été adoptée une loi prévoyant des mesures contre le financement du terrorisme, de même que l'organisation et le contrôle de leur application et les sanctions



administratives et pénales encourues en cas de violation de ces règles. La loi sur les mesures contre le financement du terrorisme a été rédigée dans le respect de la Résolution 1373 (2001) du Conseil de sécurité de l'ONU sur les mesures que les États membres des Nations Unies devraient prendre dans la lutte contre le terrorisme et compte tenu des dispositions du Règlement du Conseil du 27 décembre 2001 (CE) n° 2580/2001 concernant l'adoption de mesures restrictives spécifiques à l'encontre de certaines personnes et entités dans le cadre de la lutte contre le terrorisme. La loi a pour but de prévenir et identifier les agissements des personnes physiques et morales, des groupes et des organisations contribuant à financer le terrorisme. Les mesures prévues par cette loi concernent le gel des actifs et autres biens ainsi que l'interdiction de fournir des actifs financiers, des services ou des biens.

Ces mesures s'appliquent aux personnes physiques et morales figurant dans une liste adoptée par le Conseil des Ministres. Cette liste est adoptée, complétée et modifiée sur proposition du Ministre de l'Intérieur ou du Procureur Général. Y figurent des personnes et des organisations désignées par le Conseil de sécurité de l'ONU qui sont liées au terrorisme ou contre lesquelles des sanctions ont été prononcées pour des agissements terroristes, ainsi que des personnes à l'encontre desquelles les autorités bulgares ont institué des procédures pénales pour terrorisme et infractions liées au terrorisme. Par ailleurs, la liste peut comprendre des personnes, signalées par les autorités compétentes d'un autre État ou par l'Union européenne. Elle est publiée au *Journal officiel* et les personnes concernées peuvent faire appel de la décision du Conseil des Ministres de les inscrire sur la liste devant la Cour suprême administrative.

En vertu de la loi sur les mesures contre le financement du terrorisme, les personnes qui savent que certaines opérations ou transactions sont destinées à financer le terrorisme sont tenues d'en informer immédiatement le Ministre de l'intérieur. Les banques et les autres personnes visées dans la loi sur les mesures contre le blanchiment d'argent ont, en cas de soupçons, l'obligation d'en informer le Ministre de l'intérieur et le « Bureau d'investigation financière » ainsi que d'introduire dans leurs règlements internes des critères pour déceler les opérations et les transactions douteuses et les clients suspectés d'être impliqués dans le financement du terrorisme. La révélation de cette information n'est pas soumise aux contraintes du respect du secret professionnel, bancaire ou commercial. Les autorités compétentes qui ont obtenu une information en application de cette loi doivent préserver l'anonymat des personnes qui l'ont fournie et ne peuvent se servir de cette information qu'aux fins de la loi ou pour lutter contre la criminalité.

La Loi contre le financement du terrorisme ne traite pas de la répression pénale des actes terroristes. Toutefois, en introduisant un mécanisme administratif préventif, cette loi crée nécessairement les conditions indispensables au dépistage des agissements susceptibles de constituer des infractions liées au terrorisme et en conséquence contribue largement à la répression pénale effective des infractions en question, et ce conformément aux dispositions du Code pénal et du Code de procédure pénale.

La détection, le gel et la saisie ou la confiscation des fonds ayant servi ou destinés à des groupes terroristes ou à la commission d'actes terroristes, sont un moyen décisif pour priver les terroristes des ressources financières et matérielles considérables nécessaires à leurs agissements criminels. Les mesures législatives dans ce domaine doivent viser non seulement la saisie et la confiscation mais prévoir également la création d'un mécanisme efficace pour leur mise en oeuvre. Le succès de la saisie ou de la confiscation des ressources des terroristes dépend exclusivement de la capacité des autorités judiciaires

d'enquêter sur leur activité et d'avoir accès aux informations sur leurs avoirs. La mise en place de mécanismes de droit interne pour la saisie des ressources des terroristes permettrait également d'indemniser les personnes ayant subi des préjudices à la suite d'actes terroristes, ainsi que leurs familles.

*c) Extradition et entraide judiciaire*

L'existence actuellement d'une réglementation juridique nationale et internationale sur l'extradition et l'entraide judiciaire est d'une très grande importance pour la mise en place des conditions d'une répression effective du terrorisme en général et du terrorisme international en particulier. Les règles nationales en matière de coopération judiciaire internationale doivent être alignées sur les normes internationales ou, au moins, assurer la prééminence des traités internationaux sur la législation nationale pour ne pas entraver les poursuites contre les terroristes.

L'harmonisation des procédures d'extradition empêcherait que les différences entre les systèmes juridiques nationaux ne soient mises à profit pour échapper aux poursuites pénales. Les actes terroristes devraient, dans tous les cas, figurer sur la liste des délits donnant lieu à extradition et si l'extradition est refusée pour quelque raison, les autorités nationales en question devraient poursuivre elles-mêmes les personnes soupçonnées d'avoir participé à des activités terroristes.

Par ailleurs, le traitement rapide et adéquat des demandes d'entraide judiciaire, y compris en ce qui concerne la saisie et la remise des éléments de preuve ainsi que la recherche et l'identification des personnes, sont déterminants pour la bonne administration de la justice en pareils cas.

Dans le cadre du Conseil de l'Europe plusieurs conventions ont été adoptées pour réglementer les conditions d'extradition, l'entraide judiciaire en matière pénale, le transfert des procédures pénales, la reconnaissance et l'exécution des jugements prononcés par un tribunal étranger et le transfert et la remise des personnes condamnées. Particulièrement après la modification de la Convention européenne pour la répression du terrorisme, ces instruments multilatéraux sont aussi une excellente base pour étendre la coopération judiciaire au domaine de la lutte contre le terrorisme. La ratification des conventions du Conseil de l'Europe en matière pénale et l'introduction de leurs normes dans la législation nationale est capitale à l'heure actuelle où il faut assurer une coopération encore plus étroite entre les autorités judiciaires des pays européens en vue de poursuivre et de sanctionner le terrorisme.

Ayant mesuré la portée des attentats 11 septembre 2001 et consciente de la nécessité de lever toutes les barrières extra juridiques (politiques) à la coopération judiciaire pour combattre le terrorisme, dès la fin de l'année 2001, le 19 décembre, la République de Bulgarie a retiré les réserves formulées lors de la ratification de la Convention européenne pour la répression du terrorisme (selon lesquelles elle se réservait le droit de refuser l'extradition pour certains des délits figurant à l'article 1, si elle les considérait de nature politique ; cette réserve était assortie d'une déclaration selon laquelle le meurtre ou les actes délictueux accompagnés de meurtre ne seraient pas considérés comme des délits politiques).

L'adoption du Protocole portant amendement de la Convention européenne pour la répression du terrorisme s'inscrit dans le cadre des efforts pour actualiser les instruments

du Conseil de l'Europe dans le domaine de la lutte contre le terrorisme, entrepris après les attentats du 11 septembre 2001. Le projet de Protocole a été élaboré par le Groupe multidisciplinaire sur l'Action internationale contre le terrorisme (GMT) au sein duquel la Bulgarie a soutenu de manière constructive les modifications proposées à la Convention de 1977 (notre pays faisait partie des Etats qui ont préconisé la suppression de la possibilité de formuler des réserves concernant cette Convention, mais le GMT n'est pas parvenu à un consensus sur ce point). Fidèle à sa politique constante en matière de lutte contre le terrorisme, pour promouvoir une large coopération internationale dans la poursuite et la répression des actes terroristes, la République de Bulgarie a signé le Protocole portant amendement de la Convention européenne pour la répression du terrorisme le 15 mai 2003 à Strasbourg, jour de son ouverture à la signature au cours de la 112<sup>e</sup> Session ordinaire du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe et prévoit de ratifier cet instrument avant la fin de l'année. Nous sommes convaincus que l'entrée en vigueur prochaine des amendements à la Convention de 1977 contenus dans le Protocole devrait considérablement améliorer les conditions d'une coopération efficace entre les autorités judiciaires de nos pays dans le domaine de l'extradition et de l'entraide judiciaire. Parmi les modifications importantes, nous aimerions souligner plus particulièrement celles qui ouvrent la Convention à la signature et à l'adhésion d'Etats non membres du Conseil de l'Europe, la mise en place d'un régime plus strict pour la formulation et l'application des réserves à la Convention et la création d'une autorité spéciale (une Conférence des Etats parties à la Convention contre le terrorisme – COSTER) chargée du suivi de la mise en oeuvre de la Convention, de l'examen des réserves et de la préparation de propositions d'action de l'Organisation en matière d'entraide judiciaire dans la lutte contre le terrorisme. Nous félicitons le GMT, représenté ici par son président et son vice-président, pour son excellent travail réalisé sous la pression et dans un délai très court.

## **2. Formation, spécialisation, installations et équipement technique, protection des enquêteurs, des magistrats instructeurs, des procureurs et des juges**

Pour que la répression pénale du terrorisme soit effective, il faut qu'elle soit menée par des juges d'instruction, des enquêteurs, des procureurs et des juges bien formés, qualifiés et disposant d'équipements adéquats. Le fait que certains de nos pays soient moins touchés par le terrorisme ne signifie pas qu'ils n'ont pas à faire des efforts pour assurer une formation et une spécialisation adéquates des magistrats. Compte tenu de la nature planétaire de la menace terroriste, nous savons que nous nous trouvons tous devant la nécessité de mettre en place des équipements techniques, une formation et une spécialisation appropriés des juges, des procureurs, des juges d'instruction et des enquêteurs.

Concrètement, cela signifie que dans les programmes de formation des magistrats il faut introduire des modules spéciaux portant à la fois sur la législation nationale antiterroriste et sur les instruments internationaux dans le domaine de la coopération judiciaire.

Une bonne connaissance de la législation interne sur la prévention et la répression du terrorisme, ainsi que de la jurisprudence des tribunaux, est la première exigence pour former correctement les magistrats. La formation doit permettre également l'acquisition de connaissances en matière de législation bancaire et fiscale, ainsi que des compétences informatiques, toutes choses indispensables à l'établissement de preuves dans des formes de criminalité aussi complexes que les actes de terrorisme visant ou par le biais des systèmes informatiques et de télécommunications ("cyberterrorisme"). Enfin, la

formation doit comprendre également la poursuite et la répression de certaines autres infractions liées aux activités des terroristes, par exemple criminalité organisée, corruption, blanchiment d'argent, traite des êtres humains, délits informatiques.

Il ne fait aucun doute que la formation des magistrats doit aborder aussi les problèmes de la coopération judiciaire internationale. Cette nécessité procède du caractère transnational du terrorisme et de l'obligation de sanctionner les auteurs d'actes terroristes indépendamment du lieu où ils se trouvent. En ce sens, la formation doit viser autant à faire appliquer la législation nationale qu'à faire connaître de manière approfondie les dispositions et les effets des instruments internationaux en matière pénale - les accords bilatéraux et surtout, les conventions multilatérales - sur l'extradition, l'entraide judiciaire, la reconnaissance des actes judiciaires étrangers en matière pénale et le transfert des procédures pénales. C'est la seule manière pour les magistrats d'atteindre un niveau de connaissances suffisant pour participer utilement à la coopération judiciaire contre le terrorisme international.

Lors de la mise en place des programmes de formation spécialisée des magistrats en matière de répression pénale du terrorisme, il faut tirer profit de l'expérience acquise dans la formation à la répression d'autres infractions graves comme la participation à un groupe criminel organisé, par exemple.

La mise en place d'enseignements spécialisés n'implique pas nécessairement une spécialisation formelle, étroite, des juges et des procureurs. Si, dans la plupart des pays, une telle spécialisation des juges ne semble pas opportune, celle-ci semble toutefois indiquée pour les procureurs et surtout les magistrats instructeurs. La spécialisation peut se faire de différentes manières ; on peut, par exemple, former spécialement des enquêteurs, des magistrats instructeurs et des procureurs ou alors créer des services et des unités spécialisées au sein du système judiciaire.

Les actes terroristes font généralement l'objet d'une longue préparation dans le plus grand secret. Les magistrats chargés des poursuites pénales contre le terrorisme doivent disposer des moyens et des ressources nécessaires pour remplir avec succès leur mission, en particulier, pour recueillir des preuves, protéger les repentis et préserver le secret de l'instruction.

Il faut doter ces personnels ou ces services de larges pouvoirs, comprenant l'accès à toute l'information et documentation qui pourrait s'avérer utile pour mettre au jour l'activité terroriste. Pour assurer les poursuites en matière de financement du terrorisme, il faut lever les obstacles liés au secret bancaire. Pouvoir compter sur un savoir faire et des moyens et équipements adéquats pour l'obtention et la centralisation de l'information est vital pour l'efficacité de la prévention et de la répression de l'activité terroriste.

Enfin, il ne faut pas sous-estimer l'importance de la protection des magistrats chargés des investigations et des poursuites en matière de terrorisme, ni celle de la sécurité de l'audience. La garantie d'une protection rapprochée des enquêteurs, des juges d'instruction, des procureurs et des juges participant à des procédures pénales contre des terroristes est indispensable pour la bonne exécution de leurs fonctions. C'est pourquoi les lois devraient prévoir des mesures spéciales pour assurer la sécurité des magistrats et des tribunaux et les moyens financiers et techniques nécessaires devant être dégagés à cette fin.

### **3. Utilisation de moyens spéciaux d'investigation et de surveillance**

Il est difficile d'imaginer une lutte effective et efficace contre le terrorisme sans recourir à l'utilisation de techniques spéciales d'investigations. Faire appel à différentes formes de surveillance comme les écoutes, les enregistrements vidéo, l'accès aux systèmes informatiques, d'une part, et aux services d'agents infiltrés, d'autre part, peut être d'une grande importance pour la prévention et pour l'établissement des faits dans les crimes terroristes et leur financement. La possibilité de recourir à des techniques spéciales pour recueillir des preuves en vue de la répression pénale du terrorisme devrait être expressément réglementée dans la législation nationale, celle-ci devant dans le même temps prévoir des garanties adéquate pour la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Autre secteur nécessitant une réglementation appropriée : l'interaction avec la police appelée à mettre directement en œuvre ces techniques et les organes judiciaires qui autorisent leur application puis reçoivent et vérifient les moyens de preuve présentés par la police. En Bulgarie, l'utilisation des techniques spéciales d'investigation est réglementée par le Code de procédure pénale et la Loi sur les techniques spéciales d'investigation. En mai 2003, des modifications ont été apportées au Code de procédure pénale en vertu desquelles les fournisseurs de technologies informatiques sont tenus d'assister les tribunaux et les organes chargés de l'instruction dans la collecte et l'enregistrement des données informatiques au moyen des techniques spéciales lorsqu'il s'agit de détecter des délits graves et prémédités, dont les actes de terrorisme. Le statut des agents infiltrés est réglementé par la loi sur le Ministère de l'Intérieur.

Les technologies modernes offrent de grandes possibilités de recours à des techniques de renseignement sophistiquées. Cependant, dans les sociétés démocratiques contemporaines, le recours à ces moyens n'est pas seulement une question de technologie. Dans tout Etat de droit, l'une des fonctions fondamentales de la procédure pénale est de protéger le citoyen de l'arbitraire du pouvoir et de toute ingérence injustifiée dans sa vie privée en violation de ses droits, même dans les cas où il s'agit d'enquêter et d'apporter des preuves sur un crime aussi grave que le terrorisme. L'utilisation des techniques spéciales de renseignement recèle un risque d'abus car, pour être efficaces, ces méthodes doivent être appliquées en secret, ce qui ne peut que nuire à la transparence des procédures et aux possibilités de contrôle. Dans ces conditions, il faut vraiment trouver le point d'équilibre entre les besoins et les valeurs de la société.

Les problèmes de droits de l'homme liés au recours aux moyens spéciaux de renseignement pour faciliter la répression pénale des actes terroristes sont actuellement soumis à l'examen du Comité d'experts sur les techniques spéciales d'investigation en relation avec des actes de terrorisme (PC-TI). Le Comité a notamment pour mandat de débattre de la possibilité de rédiger un instrument approprié dans ce domaine. Nous attendons les conclusions de PC-TI qui devraient donner des orientations claires pour la poursuite de nos efforts en vue d'une application efficace des techniques spéciales d'investigation dans la lutte contre le terrorisme.

#### **4. La protection des témoins et des repentis**

Une autre condition du succès de la répression pénale du terrorisme est que des mesures efficaces soient prises pour protéger les témoins et les repentis. Ces mesures ne doivent pas se limiter à l'adoption de dispositions législatives mais prévoir également la mise à disposition de moyens suffisants pour en assurer l'application.

Les mesures prévues par le droit interne et la pratique peuvent être classées en deux groupes : les mesures visant à protéger les témoins et les repentis et les mesures incitant les citoyens à collaborer avec la justice.

Assurer une protection efficace des témoins est certainement un facteur important dans la lutte contre le terrorisme. Il ne fait aucun doute que dans le cadre des procédures pénales contre les terroristes, les témoins, leurs parents et leur entourage courent un risque réel et peuvent craindre pour leur vie. Les formes les plus courantes de protection sont de garder secrète l'identité du témoin (témoin anonyme) et de lui assurer une protection rapprochée. Cette assistance doit être effective avant, pendant et après le procès. Ces deux formes de protection des témoins ont été inscrites en 1997 dans le Code de procédure pénale bulgare. Les Etats qui disposent d'équipements de télécommunication sophistiqués peuvent procéder aux interrogatoires des témoins par voie audio-visuelle, à distance. Étant donné le danger que représentent les terroristes et les groupes terroristes, il semblerait que la mesure la plus sûre pour protéger les témoins en pareils cas soit le changement d'identité, de travail ou de domicile. Bien entendu, la mise en œuvre de ce type de mesures supposerait des moyens financiers considérables, la mise en place d'un programme de protection des témoins, l'existence de personnels spécialement formés et de dotés de larges pouvoirs. Nombreux sont les pays où le changement d'identité des témoins en tant que méthode de protection serait très difficile. La difficulté tient souvent à des circonstances objectives, telles que la taille du pays ou la faible importance de la population. Ces problèmes justifient une coopération internationale plus étroite pour la protection des témoins dans la lutte contre le terrorisme, tant par la mise à disposition d'experts et d'assistance technique pour les pays qui en ont besoin, que par la signature d'accords bilatéraux ou multilatéraux d'entraide axés sur la mise en œuvre des mesures de protection des témoins.

A l'instar de la norme retenue pour la lutte contre le crime organisé et la corruption, une mesure efficace pour inciter les personnes à coopérer avec les autorités compétentes pourrait être la modulation des peines ou la prise en compte de circonstances atténuantes, c'est à dire, une peine allégée pour les accusés qui ont contribué par les informations fournies à la prévention, la détection et la répression d'infractions terroristes et délits apparentés. Le Code de procédure bulgare prévoit, par exemple, qu'un participant à un groupe terroriste organisé ne sera pas sanctionné s'il se rend de lui-même aux autorités et s'il dénonce le groupe avant que le crime ne soit commis; de même, les participants à ce type de groupe qui se rendent d'eux-mêmes et disent tout ce qu'ils savent du groupe, facilitant ainsi la découverte et l'établissement des crimes commis bénéficient de circonstances atténuantes.

L'application des mesures de protection des témoins pose de nouveau le problème de la garantie des droits de l'homme et des libertés fondamentales. En ce sens, il est nécessaire de réglementer l'application de ces mesures en tenant compte des normes établies de la procédure pénale et, en particulier, des principes fondamentaux du droit de la défense et de l'égalité des armes.

La Recommandation N° R (97) 13 du Comité des Ministres sur l'intimidation des témoins et les droits de la défense reste l'instrument définissant l'orientation de nos travaux dans ce domaine. Nous sommes cependant convaincus que les résultats des travaux du Comité d'experts, spécialement créé au cours de cette année, sur la protection des témoins et des repentis en relation avec les actes de terrorisme (PC-PW), vont considérablement étayer nos efforts pour instaurer des normes spécifiques pour la protection des témoins lors de la répression du terrorisme et en vue de la création de nouvelles formes de coopération internationale dans ce domaine.

## **5. Coopération et interaction entre les autorités judiciaires et les organes de l'exécutif pour la prévention, la découverte et la répression du terrorisme**

Il n'est pas vraiment possible, ni d'ailleurs nécessaire, que les magistrats disposent de toutes les connaissances requises pour la répression pénale de l'activité terroriste souvent très complexe. La responsabilité de combattre le terrorisme n'incombe pas exclusivement aux autorités chargées des poursuites pénales. L'interaction coordonnée de toutes les autorités compétentes de l'Etat dans la lutte contre le terrorisme est une condition de son efficacité. La répression pénale du terrorisme, telle qu'elle est menée par les magistrats, devrait être assistée par les autorités disposant de compétences et de ressources spécifiques qui peuvent être mobilisées pour prévenir, dépister et établir les crimes – il s'agit des services policiers spécialisés, des autorités fiscales et douanières, des organes chargés de l'audit financier et des unités du renseignement financier.

De même, pour la poursuite pénale efficace du terrorisme et surtout, de son financement, il faut approfondir la coopération entre le pouvoir judiciaire et le pouvoir exécutif.

En Bulgarie, la coopération entre les magistrats et les autorités non judiciaires est soumise aux règles générales figurant dans le Code de procédure pénale et dans les lois régissant l'activité des différents services. Le Code de procédure pénale prévoit une obligation générale pour tous les citoyens et les fonctionnaires d'informer les organes d'instruction de toute infraction pénale commise. Par ailleurs, les lois réglementant l'activité des autorités de contrôle ou de supervision font obligation à ces autorités de signaler au Parquet les affaires douteuses, où l'on peut soupçonner la préparation d'un crime, c'est à dire, à fournir les informations qui forment la base juridique d'une mise en examen. Les formes concrètes et les mécanismes d'interaction entre les organes du pouvoir judiciaire (ministère public et instruction) et les services compétents de l'exécutif, sont régies par des accords et des mémorandums de coopération ainsi que par des instructions et des circulaires des ministères compétents (par exemple, du Ministre de l'Intérieur et du Ministre des Finances) et des autorités judiciaires (le Directeur du service national d'investigation et le Procureur général).

Une des formes d'interaction et de coopération indispensable dans la lutte contre le terrorisme et son financement sont les équipes multidisciplinaires et polyvalentes, comprenant des représentants des services de police, du service des renseignements financiers, de l'administration fiscale, de l'Instruction, du Parquet, c'est à dire des spécialistes de différents domaines. Dans ces équipes peuvent être impliqués des experts extérieurs au pouvoir exécutif ou judiciaire.

## **6. Défense des droits de l'homme et répression du terrorisme. Le procès contre les auteurs d'actes terroristes.**

La lutte contre le terrorisme et l'application des instruments internationaux pour la répression du terrorisme devraient s'opérer dans le respect total des normes internationales en matière de droits de l'homme et de libertés fondamentales. Dans cette lutte, dont le but est précisément de faire triompher nos valeurs fondamentales, les États membres du Conseil de l'Europe doivent immuablement se conformer à leurs obligations au titre de la Convention de sauvegarde des Droits de l'homme et des Libertés fondamentales et de la jurisprudence de la Cour européenne des Droits de l'homme. Ce duel entre la démocratie et les assauts barbares contre ses institutions, est régi à la fois par l'impérieuse nécessité de défendre la société et sa sécurité et par celle de sauvegarder les droits fondamentaux qui sont l'essence de tout État démocratique. Aussi paradoxal que cela paraisse, la véritable menace pour la démocratie se trouve dans la riposte au terrorisme plutôt que dans le terrorisme même.

Lorsque nous envisageons et appliquons des mesures spécifiques de lutte contre le terrorisme, nous ne devons pas perdre de vue que nos actions doivent être conformes aux valeurs reconnues et, notamment, respecter strictement les droits de l'homme et les libertés fondamentales. Si dans la lutte contre le terrorisme, il faut empiéter sur les droits de l'homme, ces limitations doivent être précisément prévues par la loi, absolument nécessaires et proportionnées aux buts de la poursuite pénale.

Le premier arrêt dans l'histoire de la Cour européenne des Droits de l'homme, le 1<sup>er</sup> juillet 1961, a été prononcé dans une affaire concernant le terrorisme. Ajoutons que par une ironie du sort, le requérant dans cette affaire portait le nom de *Lawless*. Même si en l'occurrence, la Cour européenne des Droits de l'homme n'a pas établi de violation de la Convention européenne des Droits de l'homme, une lecture attentive de l'arrêt montre que selon la Cour, les actions de l'État au nom de la lutte contre le terrorisme ne sont pas toutes automatiquement considérées comme légitimes.

Les mesures entraînant une limitation des droits de l'homme doivent viser essentiellement la protection de l'Etat et de l'intérêt public ainsi que la sauvegarde des droits des citoyens ou d'autres intérêts privés. Ces mesures, conformément à la Convention européenne des droits de l'homme, doivent être nécessaires dans une société démocratique et poursuivre des objectifs concrets et limités en nombre : garantir la sécurité nationale et celle de la société, protéger la santé et la morale de la population, prévenir la délinquance, etc. Par ailleurs, les mesures destinées à la prévention et la sanction des actes terroristes, lorsqu'elles impliquent des restrictions des droits fondamentaux, doivent être proportionnées aux objectifs visés.

L'action contre le terrorisme doit exclure toute discrimination et doit être orientée exclusivement contre les terroristes et leurs complices et non pas contre telle ou telle communauté nationale, ethnique ou religieuse. La réponse de l'Etat à la menace du terrorisme peut conduire à l'adoption de mesures législatives et administratives spéciales mais en tout état de cause exclure tout arbitraire. Cette réponse doit être fondée sur le respect de la vie et de la dignité humaine, sur l'interdiction absolue de la torture et des traitements inhumains, sur l'interdiction d'extradition vers un Etat où l'intéressé risque la peine de mort, sur l'interdiction de la rétroactivité des lois.



Le rôle de la justice est décisif pour la sauvegarde des droits de l'homme lors de l'adoption et de l'application des mesures anti-terroristes. Surtout, toutes les actions des organes répressifs qui d'une manière ou d'une autre pourraient porter atteinte aux droits et aux libertés des citoyens, doivent être soumises au contrôle du judiciaire. Il s'agit, notamment, des mesures portant atteinte à l'inviolabilité de la sphère privée (y compris le recours à des moyens techniques d'investigation) et au droit à la propriété, ainsi que de celles qui comportent la privation de liberté avant jugement.

Ceux qui sont accusés d'activité terroriste doivent bénéficier du droit à un procès équitable. La justice doit dans ces affaires être administrée par des tribunaux indépendants et impartiaux, instaurés conformément à la Constitution et aux lois en vigueur. Les personnes accusées de terrorisme doivent également bénéficier sans réserve de la présomption d'innocence. Bien entendu, dans les procès pour terrorisme certaines restrictions des droits en matière de défense sont possibles et justifiées, par exemple en ce qui concerne l'accès à l'avocat, l'accès aux données personnelles et l'appel à des témoins anonymes. Mais ces limitations en aucun cas ne peuvent violer les droits procéduraux dans une mesure telles qu'elles nieraient les droits fondamentaux de la défense.

La nécessité de respecter les garanties d'un procès équitable dans les cas où l'affaire est jugée par contumace doit être soulignée (*in absentia*). Cette possibilité est prévue dans la législation de plusieurs États membres du Conseil de l'Europe et elle est conforme aux normes de la Convention européenne des Droits de l'homme. Si certaines conditions sont respectées, cette possibilité peut être utilisée de manière positive pour sanctionner les terroristes.

Prononcer des sentences effectives et proportionnées à l'encontre des terroristes n'est pas seulement un moyen de les priver de la possibilité de commettre d'autres délits mais peut aussi avoir un effet dissuasif sur des terroristes potentiels. Les peines prononcées par les tribunaux pour les actes de terrorismes devraient se fonder sur des dispositions législatives en la matière et lors de la fixation de la peine, le tribunal devrait toujours prendre en considération la personnalité de l'auteur du délit et les autres circonstances de l'affaire qui appellent une sanction proportionnée.

Les terroristes sont des criminels particulièrement dangereux et même en prison, ils peuvent continuer à coordonner ou à faciliter l'exécution d'actes terroristes. Ce risque potentiel impose des contraintes supplémentaires quant au régime de la peine de réclusion des terroristes. Ces restrictions peuvent concerner la surveillance de la correspondance et l'incarcération des terroristes condamnés dans des quartiers de haute sécurité.

La lutte contre le terrorisme a son prix mais ce prix ne peut consister à oublier la démocratie, les droits de l'homme et la prééminence du droit. Si nous oublions ces normes, les terroristes auront atteint leur but. Il faut riposter fermement et résolument au terrorisme, mais en nous appuyant sur nos valeurs. Notre réaction au défi du terrorisme en sera d'autant plus forte.

## **7. Indemnisation des victimes du terrorisme**

La justice et la solidarité sociale exigent que les États fassent le nécessaire pour dédommager des victimes des actes terroristes.

L'obligation pour les Etats de prendre des mesures dans ce domaine est proclamée par ailleurs par le droit international. Rappelons que, dans le cadre du Conseil de l'Europe, a été adoptée, en 1983, la Convention européenne relative au dédommagement des victimes d'infractions violentes. La Convention internationale pour la répression du financement du terrorisme, adoptée en 1999 par l'ONU, appelle les pays à mettre en place des mécanismes au moyen desquels les ressources saisies par l'Etat et prévues initialement pour le financement du terrorisme pourraient être utilisées pour dédommager les victimes du terrorisme et leurs familles.

Enfin, aux termes des premières lignes directrices du Conseil de l'Europe sur les droits de l'homme et la lutte contre le terrorisme (ce document a été préparé par le Groupe de spécialistes sur les droits de l'homme et la lutte contre le terrorisme (DH-S-TER) et a été approuvé par le Comité des Ministres le 11 juillet 2002), lorsque les moyens provenant d'autres sources sont insuffisants, comme la confiscation des biens des auteurs des délits, des organisateurs et des personnes qui ont financé les actes terroristes, l'Etat doit contribuer à l'indemnisation des victimes d'attentats terroristes sur son territoire. Cela suppose nécessairement la création de fonds spéciaux qui devraient être financées par le budget de l'Etat. Ces fonds existent déjà et fonctionnent correctement dans certains pays européens. En France, par exemple, le Fonds de garantie pour les victimes des actes terroristes et des autres crimes est habilité, entre autres pouvoirs importants, à déterminer le montant à verser pour toute atteinte à l'intégrité corporelle de la personne et à en assurer le versement, à déterminer le droit à une retraite civile et à des soins médicaux gratuits, faciliter l'accès au marché du travail. Ce Fonds peut apporter, dans des cas d'urgence, une assistance psychique et physique aux victimes des crimes terroristes.

Cependant, dans certains de nos pays, il existe des difficultés d'ordre économique et financier à créer ce type de fonds.

Les Etats devraient donc prévoir pour le moins des moyens adéquats de droit pénal ou/et de droit civil pour dédommager les personnes ayant eu à souffrir d'actes terroristes. Les réparations, s'agissant des victimes du terrorisme, dépendent donc dans une grande mesure de l'efficacité du fonctionnement du système judiciaire.

La possibilité de se constituer partie civile dans le cadre de la procédure pénale peut offrir un moyen satisfaisant d'obtenir réparation du préjudice causé par le terrorisme. Cette disposition est prévue dans la procédure pénale bulgare. D'après le Code de procédure pénale bulgare, la victime ou ses héritiers, les institutions et les personnes morales qui ont subi un préjudice peuvent introduire une requête civile pour réparation et se constituer partie civile. La partie civile dans la procédure judiciaire peut se tourner aussi bien contre l'accusé que contre d'autres personnes pouvant être tenues civilement responsables des préjudices causés par le crime. Mais cette démarche n'est pas possible si une action a déjà été introduite devant une juridiction civile. En cas de classement de l'affaire pénale, la demande civile n'est pas examinée mais peut être introduite séparément devant un tribunal civil.

Au cours de la procédure pénale, les autorités judiciaires peuvent et doivent jouer un rôle actif pour défendre les intérêts des personnes victimes d'actes terroristes. Le Code de procédure bulgare prévoit l'obligation, pour les tribunaux et les autorités chargées de l'instruction, d'informer la victime et de lui dire qu'elle a le droit de se constituer partie civile et de demander réparation des préjudices subis du fait de l'infraction. A la demande

de la victime dans la phase préparatoire, le tribunal de première instance compétent doit pouvoir ordonner une garantie conformément au Code de procédure civile.

Lorsqu'elle constitue une question de justice, l'indemnisation des victimes du terrorisme peut aussi relever des tribunaux civils. A cet égard, il faut prendre en considération la nécessité d'une réglementation moderne de ces recours en droit civil (législation sur les délits civils, par ex.) et des voies de la procédure civile pertinentes pour la solution de ce problème.

## **Conclusion**

Une législation efficace et des enquêteurs et juges d'instruction bien formés sont une condition indispensable du succès dans la lutte contre le terrorisme.

Un pouvoir judiciaire fonctionnant correctement et qui coopère avec succès avec les organes répressifs peut jouer un rôle préventif important dans la lutte contre le terrorisme. Cela est dû au fait que, de par sa fonction en matière de sanction, le système judiciaire a un effet dissuasif sur les éventuels terroristes, ainsi qu'à sa mission générale de protection des droits et des intérêts légitimes des citoyens et des personnes morales, de renforcement des principes de l'Etat de droit et de sauvegarde des droits de l'homme – nos armes les plus puissantes contre le terrorisme à long terme.

De même, le pouvoir judiciaire est la dernière barrière face à des phénomènes criminels comme la corruption et la criminalité organisée qui nourrissent le terrorisme.

C'est pourquoi, le pouvoir judiciaire, avec les organes répressifs, participe non seulement à la poursuite et à la répression du terrorisme, mais aussi à l'éradication des conditions propices à la manifestation de ce phénomène. Enfin, le succès de l'action de la justice lui permet de gagner le soutien de la société civile et des médias, qui peuvent aussi contribuer aux efforts de l'Etat pour combattre le terrorisme.

Pendant la période qui a suivi la 24<sup>e</sup> Conférence des Ministres européens de la justice, le Conseil de l'Europe, à travers son Groupe multidisciplinaire sur l'Action internationale contre le terrorisme, a obtenu des résultats significatifs dans l'actualisation des instruments anti-terroristes existants, et a défini les lignes directrices et les priorités futures de l'activité de l'Organisation. Certaines des activités qui seront privilégiées concernent directement la capacité de la justice à contrecarrer efficacement ce phénomène. L'adoption d'une Convention européenne générale sur la lutte contre le terrorisme viendrait appuyer encore nos efforts dans cette direction. Nous sommes convaincus que les travaux du Conseil de l'Europe contribueront à renforcer le rôle de la justice dans tous nos pays et amélioreront considérablement les conditions d'une coopération efficace entre les systèmes judiciaires dans le combat contre le terrorisme.



