



MJU-25 (2003) 5

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 la Ministre de la Justice de l'

ALLEMAGNE

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 la Ministre de la Justice de l'

ALLEMAGNE

En matière de lutte contre le terrorisme international, les Etats sont plus efficaces s'ils coopèrent. La mise en place d'une coopération étroite entre les Etats qui repose sur la confiance est la condition préalable fondamentale pour lutter efficacement contre le terrorisme. Pour l'Allemagne, cela va au-delà de la simple intention : elle coopère étroitement avec d'autres Etats, aussi bien en termes d'entraide judiciaire, en menant des enquêtes sur les actes terroristes et en poursuivant en justice les auteurs de ces actes qu'en termes de mesures visant à prévenir les attentats terroristes.

Le gouvernement fédéral participe activement à de nombreuses commissions internationales dans l'objectif d'améliorer les conditions préalables à la coopération en matière de poursuites pénales et de prévention des attentats terroristes. Notre but est de créer un arsenal d'instruments juridiques pour lutter contre le terrorisme de sorte que les terroristes ne trouvent refuge nulle part. Tout en luttant efficacement contre les activités terroristes, nous devons non seulement sauvegarder les droits de l'homme et protéger les droits et les intérêts des victimes mais aussi défendre le droit des auteurs d'actes terroristes à un procès fondé sur la prééminence du droit.

A cet égard, on attache une importance particulière aux travaux du Conseil de l'Europe. Le Groupe multidisciplinaire sur l'action internationale contre le terrorisme (GMT), que le Comité des Ministres a instauré le 8 novembre 2001, a mené à terme avec succès son mandat jusqu'à la fin de l'année dernière. La mise en œuvre des résultats des travaux du groupe et de ses recommandations est en cours. En outre, l'Allemagne a mis en place une série de nouvelles lois et modifications à la législation allemande pour donner effet aux résolutions 1267 (1999), 1333 (2000), 1390 (2002), 1455 (2003) et 1373 (2001) du Conseil de sécurité des Nations Unies. Ces nouvelles lois et modifications sont présentées dans la partie 2 de ce rapport.

1. Coopération internationale dans la lutte contre le terrorisme international et mise en œuvre des instruments les plus importants du Conseil de l'Europe

Le gouvernement fédéral suit de près les travaux du Groupe multidisciplinaire sur l'action internationale contre le terrorisme (GMT) depuis sa création.

- a) Révision de la Convention de 1977 pour la répression du terrorisme

Lors des discussions sur le Protocole portant amendement à la Convention européenne du 27 janvier 1977 pour la répression du terrorisme, le gouvernement fédéral était particulièrement favorable à l'élargissement du champ d'application de cette Convention pour qu'elle couvre d'autres actes criminels à caractère terroriste ainsi qu'à la suppression de l'"infraction politique" lors de l'extradition de personnes pour motif d'actes terroristes.

La République fédérale d'Allemagne a ratifié la Convention européenne du 27 janvier 1977 pour la répression du terrorisme. Elle a également été l'un des premiers pays à signer, le 15 mai 2003, le Protocole portant amendement à la Convention.

La Convention de 1977 dispose que, conformément à une série de conventions internationales énumérées dans celle-ci, certains actes doivent être qualifiés d'infractions punissables aux fins d'une extradition entre des Etats contractants. En outre, l'extradition peut ne pas être refusée lorsque la demande s'appuie sur le motif qu'un acte particulier est considéré comme une infraction politique. Cependant, la Convention prévoit également la possibilité de formuler une réserve à l'encontre de cette disposition.

Le Protocole portant amendement à la Convention élargit la liste des infractions justifiant l'extradition en incluant d'autres accords internationaux et précise encore plus les conditions régissant la possibilité de formuler une réserve. Tout Etat se prévalant du droit de formuler une réserve est tenu, pour chaque refus d'une demande d'extradition, d'en apporter la justification circonstanciée. Par ailleurs, la réserve est valable trois ans, période au terme de laquelle elle pourra être renouvelée.

Le gouvernement fédéral se prépare actuellement à ratifier le Protocole portant amendement à la Convention. A notre avis, il est regrettable qu'il n'ait pas été possible de parvenir à un accord pour supprimer définitivement la possibilité de formuler des réserves. La restriction de la possibilité de formuler des réserves et la limitation de leur durée de validité constituent une amélioration de la Convention de 1977. Cependant, nous aurions vivement apprécié que les Etats membres du Conseil de l'Europe aillent plus loin en déclarant que le terrorisme est un acte criminel et non politique.

Le gouvernement fédéral n'a pas l'intention d'user de cette possibilité de formuler des réserves contre le Protocole. Toute personne participant à des actes terroristes ou les soutenant de quelque manière que ce soit est passible de poursuites pénales – sans réserve. Par conséquent, l'extradition des terroristes vers d'autres Etats signataires sur la base de la Convention doit être possible sans restriction.

Puisque d'une part l'Allemagne a ratifié tous les accords qui, sur la base du Protocole portant amendement à la Convention, entrent désormais dans le champ d'application de celle-ci et que d'autre part ces actes criminels relèvent, en vertu de la législation allemande, de la catégorie de ceux justifiant l'extradition, la ratification du Protocole portant amendement à la Convention n'entraînera aucun changement au niveau de la législation nationale.

b) Recommandations du GMT et travaux des groupes d'experts

Selon le gouvernement fédéral, les recommandations du GMT sur la répression efficace du terrorisme, qui ont été approuvées lors de la 110^e session du Comité des Ministres tenue les 2 et 3 mai 2002 à Vilnius, constituent une base solide pour d'autres travaux menés au sein du Conseil de l'Europe sur différents aspects de la répression du terrorisme. Nous nous félicitons notamment que la priorité soit accordée aux questions suivantes :

- la possibilité de sanctionner l'incitation à commettre des actes terroristes et l'incitation à la haine ("incitation au terrorisme") ;
- la coopération internationale en matière de poursuites pénales ;
- les questions concernant la sécurité des papiers d'identité.

Le gouvernement fédéral attache une importance particulière aux travaux des deux groupes d'experts portant sur la question de la protection des témoins (PC-PW) et sur les techniques spéciales d'enquête dans le cadre de procès liés à des actes terroristes (PC-TI) que le Comité des Ministres avait décidé de créer sur recommandation du GMT. L'Allemagne est représentée dans les deux groupes par des experts en matière judiciaire. Les mesures de nature plus "législative" ayant déjà été mises en place, il est maintenant important de veiller à ce que soient réunies les conditions "technico-judiciaires" préalables à la poursuite des terroristes au niveau international. La protection des droits des victimes du terrorisme et la défense de leurs intérêts nous préoccupent tout particulièrement.

Enfin, toutes les mesures visant à lutter contre le terrorisme doivent veiller au respect des droits de l'homme. Les "lignes directrices sur les droits de l'homme et la lutte contre le terrorisme", élaborées par un groupe d'experts du Comité directeur pour les droits de l'homme, constituent un cadre de référence essentiel à cet égard.

2. Réponses du système judiciaire aux enjeux du terrorisme

L'adoption des résolutions 1267 (1999), 1333 (2000), 1390 (2002), 1455 (2003) et 1373 (2001) du Conseil de sécurité des Nations Unies marque le point de départ d'une série de nouvelles lois et mesures en Allemagne.

a) Ratification des 12 Conventions des Nations Unies en matière de lutte contre le terrorisme

La résolution 1373 (2001) du Conseil de sécurité des Nations Unies fait notamment obligation aux Etats membres des Nations Unies de ratifier et de mettre en œuvre un total de 12 Conventions de l'ONU sur la lutte contre le terrorisme. L'Allemagne a déjà ratifié toutes ces conventions, à l'exception de la Convention internationale pour la répression du financement du terrorisme. Le Bundestag est actuellement en train d'examiner la loi fédérale visant à ratifier cette Convention. La ratification devrait intervenir prochainement.

Cependant, l'Allemagne a déjà mis en œuvre le contenu de cette Convention. Le nouvel article 129b du Code pénal – cet amendement est entré en vigueur le 30 août 2002 – dispose que les individus soutenant une association terroriste basée à l'étranger sont passibles de poursuites sur le territoire allemand. Apporter son soutien à des associations criminelles ou terroristes constituait déjà une infraction punissable en Allemagne, aux termes du précédent article 129b du Code pénal, même avant les attentats du 11 septembre 2001. La condition préalable était cependant que l'association devait avoir au moins une branche en Allemagne.

b) Répression du financement du terrorisme

S'il est indispensable d'engager des poursuites pénales à l'encontre des groupes terroristes en Allemagne et à l'étranger, il est également impératif que le financement des activités terroristes soit réprimé. La principale solution à cet effet est le "gel" des actifs et le contrôle des transactions financières.

aa) "Gel" des actifs

Pour ce qui est des dispositions de la résolution 1373 (2001) du Conseil de sécurité de l'ONU prévoyant le blocage d'actifs appartenant à des personnes ou autres organisations suspectées de terrorisme, cette obligation est, dans une large mesure, remplie par les dispositions communautaires qui s'appliquent directement. Dans les cas précis où la responsabilité de l'UE n'est pas engagée (pour ce qui est des terroristes et groupes terroristes "internes à l'UE"), ce sont les mesures nationales qui s'appliquent. Il est possible depuis longtemps en Allemagne de geler des comptes bancaires, conformément à la loi sur le commerce extérieur (AWG), dans la mesure où la question relève du commerce extérieur. Par ailleurs, le nouvel article 6a de la loi portant réglementation des activités bancaires et de crédit (KWG) donne aux autorités fédérales de contrôle des activités financières (BaFin) compétence pour contrôler plus efficacement les transactions financières et en stopper certaines si nécessaire.

bb) Contrôle des transactions financières

L'objectif de la 4^e loi sur la promotion des marchés financiers et de la loi sur la lutte contre le blanchiment de capitaux est d'accroître la transparence en matière de transactions financières. Le Bundestag a donc pris des dispositions prévoyant de meilleurs contrôles sur les opérations financières et sur l'utilisation possible de fonds à des fins terroristes.

Le nouvel article 24c de la loi portant réglementation des activités bancaires et de crédit (KWG) prévoit la création d'un système d'interrogation de données de pointe qui améliorera les outils dont disposent les autorités fédérales de contrôle des activités financières pour accéder à certaines informations concernant les comptes bancaires. Les propres systèmes de sécurité des banques doivent également être améliorés. Les banques et autres établissements fournissant des services financiers devront à l'avenir établir des systèmes de sécurité internes adéquats pour lutter contre le blanchiment de capitaux et les activités frauduleuses, systèmes fondés sur le principe "connaissez votre clientèle". En outre, les banques ont été obligées de communiquer aux banques réceptrices des informations détaillées et complètes concernant les personnes effectuant des transferts bancaires vers des banques étrangères situées en dehors de l'UE, afin de faciliter la traçabilité de toutes les étapes de l'opération dans certains cas suspects.

La loi sur la lutte contre le blanchiment de capitaux porte amendement à la loi sur le blanchiment de capitaux (GWG) en ce sens que les institutions financières sont désormais également tenues, si elles soupçonnent qu'une transaction financière spécifique sert à soutenir une organisation terroriste, d'en informer les autorités chargées des poursuites pénales.

c) Changements en matière de droit administratif

Le privilège dont jouissaient les associations religieuses avant le 11 septembre 2001 a été supprimé. Par conséquent, des associations et groupes religieux extrémistes qui militent pour une idéologie particulière peuvent être interdits comme n'importe quelle autre association, s'ils se préparent à perpétrer des attentats terroristes ou incitent leurs adeptes à commettre des infractions pénales tout en se réclamant d'un groupe religieux. Le durcissement de cette loi vise à empêcher les groupes extrémistes de servir de terreau aux activités terroristes et de base arrière à ce type d'organisations agissant à l'étranger.

Les compétences des services fédéraux de la police criminelle (BKA) et des services de renseignement ont été étendues. Dans le cadre de la lutte contre le terrorisme, les services fédéraux de renseignement (BND) et l'office fédéral pour la protection de la Constitution (BfV) ont désormais le droit, sous réserve de remplir certaines conditions préalables, d'obtenir des informations sur les comptes bancaires et les titulaires des comptes, sur d'autres personnes ayant procuration, sur les transactions monétaires ainsi que les flux de fonds et d'investissements transitant par des banques, des institutions fournissant des services financiers et des établissements financiers. Ces services ont également le droit d'obtenir, dans un cadre prédéfini par la loi, des informations auprès de compagnies aériennes et de sociétés fournissant des services de communications et de télécommunications.

Les missions de la police allemande des frontières (BGS) ont également été étendues. Ainsi, avec l'accord préalable des pilotes de l'aviation civile allemande, des agents de la police allemande des frontières seront présents à bord, en vue de renforcer la sûreté du trafic aérien.

Toutes ces mesures visent à protéger les citoyens des attentats terroristes et à appréhender les terroristes. Nous faisons tout notre possible pour renforcer la sécurité sans toutefois perdre de vue que nos actions doivent respecter la prééminence du droit et être soumises au pouvoir de contrôle des tribunaux.

