



Rapport explicatif de la Convention européenne pour la répression du terrorisme *

I. La Convention européenne pour la répression du terrorisme (ci-après dénommée «la Convention»), élaborée au sein du Conseil de l'Europe par un comité d'experts gouvernementaux sous l'autorité du Comité européen pour les problèmes criminels (CEPC, renommé par la suite CDPC), a été ouverte à la signature des Etats membres du Conseil de l'Europe le 27 janvier 1977. Au moment de l'élaboration du présent rapport explicatif (ci-après dénommé «rapport»), elle avait été ratifiée par trente-huit Etats membres du Conseil de l'Europe et signée par cinq autres.

II. La Convention a ensuite été révisée par un Protocole d'amendement, élaboré par un comité d'experts gouvernementaux – le Groupe multidisciplinaire sur l'action internationale contre le terrorisme (GMT) – sous l'autorité du Comité des Ministres.

III. Le texte de ce rapport explicatif renvoie à la Convention telle que modifiée par le Protocole d'amendement. Ainsi, les références, dans le présent texte, aux articles ou à la Convention renvoient à la Convention telle qu'amendée et non au Protocole portant amendement lui-même. Toutefois, lorsque cela s'avère nécessaire, le rapport explicatif porte sur des articles spécifiques du Protocole d'amendement. En outre, lorsque le Protocole ne porte aucun amendement à une disposition existante de la Convention, cela est signalé par la mention «inchangé».

IV. Le présent rapport explicatif a été élaboré sur la base du rapport explicatif à la Convention européenne pour la répression du terrorisme et des discussions du GMT. Il a été soumis au Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, qui a autorisé sa publication. Il ne constitue pas une interprétation faisant autorité du texte de la Convention telle qu'elle sera révisée par son Protocole d'amendement, bien qu'il puisse faciliter la compréhension des dispositions de la Convention.

Introduction

1. A la suite des attaques terroristes d'une violence sans précédent commises aux Etats-Unis d'Amérique le 11 septembre 2001, la réponse du Conseil de l'Europe fut à la fois ferme et immédiate. Dans sa déclaration en date du 12 septembre 2001, le Comité des Ministres a condamné immédiatement «avec la plus extrême vigueur les attaques terroristes» commises contre le peuple américain, auquel il tenait à exprimer «son émotion et sa solidarité». Dans le même temps, le Comité des Ministres a commencé à envisager des actions spécifiques pouvant être prises par le Conseil de l'Europe dans son domaine d'expertise pour lutter contre «de tels actes monstrueux».

(*) Rapport explicatif de la Convention européenne pour la répression du terrorisme tel qu'il sera révisé par l'entrée en vigueur du Protocole portant amendement à la Convention (STE n° 190).

2. Gardant cela présent à l'esprit, dans leur décision du 21 septembre 2001, les Délégués des Ministres ont pris «note avec intérêt de la proposition de mettre en place un Groupe multidisciplinaire sur le terrorisme (GMT), traitant de questions pénales, civiles et administratives» et invité «le Secrétaire Général (...) à proposer (...) le projet de mandat d'un tel groupe».

3. Durant la quatrième partie de sa session, en septembre 2001, l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a également condamné «dans les termes les plus forts possibles ces actes terroristes barbares» et a adopté deux textes importants sur les démocraties face au terrorisme: la Résolution 1258 (2001) et la Recommandation 1534 (2001). L'Assemblée a souligné, entre autres, que «ces attaques ont montré clairement le vrai visage du terrorisme et la nécessité d'un nouveau type de réaction», et a fait un certain nombre de suggestions importantes à examiner afin de renforcer la lutte internationale contre le terrorisme.

4. Les ministres européens de la Justice, lors de leur 24^e conférence, tenue à Moscou, les 4 et 5 octobre 2001, ont adapté leur ordre du jour au dernier moment afin de traiter des questions du terrorisme et ont souligné que le Conseil de l'Europe devait immédiatement prendre des mesures pour lutter «contre toutes les formes de terrorisme», en vue d'empêcher à l'avenir «les pertes humaines et les blessures subies par des milliers de personnes innocentes». Les ministres de la Justice sont également convenus de la nécessité de trouver une approche multidisciplinaire au problème du terrorisme, impliquant tous les aspects juridiques pertinents.

5. Dans le contexte de ces engagements politiques forts et inconditionnels, le Comité des Ministres, lors de sa 109^e session du 8 novembre 2001, «a dès lors convenu d'accroître rapidement l'efficacité des instruments internationaux existants au Conseil de l'Europe en matière de lutte contre le terrorisme, moyennant [, entre autres,] la création d'un groupe multidisciplinaire sur l'action internationale contre le terrorisme (GMT)».

6. La nature multidisciplinaire de ce groupe montrait que, dès le départ, se dégagait un vaste consensus sur le fait qu'une approche sectorielle ne pouvait conduire à des résultats rapides et concluants pour résoudre les problèmes posés par les nouvelles formes du terrorisme, et qu'il était nécessaire d'adopter une approche globale, incluant les questions pénales, civiles, commerciales, administratives et d'autres questions juridiques.

7. Les tâches du GMT ont été définies dans son mandat adopté par le Comité des Ministres le 8 novembre 2001. Il a été chargé, entre autres, de revoir le fonctionnement et d'examiner la possibilité de mettre à jour les instruments internationaux existants au Conseil de l'Europe en matière de lutte contre le terrorisme, en particulier la Convention européenne pour la répression du terrorisme, en vue également de son ouverture éventuelle à des Etats non membres, et les autres instruments pertinents.

8. Le GMT a mené ses travaux en tenant compte des déclarations et des décisions pertinentes du Comité des Ministres, des résolutions de l'Assemblée parlementaire et de la Conférence des ministres européens de la Justice sur la lutte contre le terrorisme, ainsi que des normes du Conseil de l'Europe concernant l'Etat de droit et les droits de l'homme. Le GMT a aussi dûment tenu compte des activités des autres institutions internationales et des autres comités et groupes pertinents du Conseil de l'Europe.

9. Le travail du GMT s'est fondé, d'une part, sur des mesures déjà existantes ou en cours d'élaboration aux niveaux national et international pour lutter contre le terrorisme, mesures que le GMT a suivi de près, et, d'autre part, sur les activités déjà existantes du Conseil de l'Europe exposées dans le rapport sur le terrorisme présenté par le Secrétaire Général (SG/Inf(2001)35) lors de la 109^e session du Comité des Ministres.

10. Deux textes du Conseil de l'Europe, adoptés après la mise en place du GMT, ont été particulièrement significatifs pour le travail de ce groupe, à savoir: la Recommandation 1550 (2002) sur la lutte contre le terrorisme et le respect des droits de l'homme, adoptée par l'Assemblée parlementaire lors de la première partie de sa session, en janvier 2002, et les Lignes directrices sur les droits de l'homme et la lutte contre le terrorisme, adoptées par le Comité des Ministres le 11 juillet 2002.

11. M. P. de Koster (Belgique) a été élu président du GMT. Le secrétariat est assuré par la Direction générale des affaires juridiques du Conseil de l'Europe.

12. Le GMT a tenu six réunions de décembre 2001 à décembre 2002. Lors de sa première réunion, il a arrêté ses méthodes de travail et a créé deux groupes de travail, le GMT-Rev et le GMT-Rap (renommé ensuite GMT-Rap/Suivi), présidés respectivement par M. Favre (France) qui a été par la suite remplacé par M. Galicki (Pologne) et M. Papaioannou (Grèce) et responsables, pour le premier, de mettre en œuvre les instruments internationaux existants du Conseil de l'Europe applicables à la lutte contre le terrorisme, notamment la Convention européenne pour la répression du terrorisme, et d'examiner la possibilité de leur mise à jour et, pour le second, de proposer au Comité des Ministres des actions supplémentaires que le Conseil de l'Europe pourrait mener afin de contribuer aux efforts de la communauté internationale en matière de lutte contre le terrorisme.

13. Lors de ses quatre réunions suivantes, qui ont eu lieu en février, en avril, en juin et en octobre 2002, le GMT a élaboré un projet de protocole portant amendement à la Convention européenne pour la répression du terrorisme, soumis au Comité des Ministres qui a approuvé son contenu lors de sa 111^e session ministérielle, le 7 novembre 2002, et a autorisé la consultation de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe. Il a demandé au GMT de préparer un projet de rapport explicatif.

14. Lors de sa dernière réunion, du 11 au 13 décembre 2002, le GMT a finalisé le projet de protocole et a approuvé le présent rapport explicatif. Il a soumis ces deux textes au Comité des Ministres en lui demandant d'adopter le Protocole portant amendement à la Convention et de l'ouvrir à la signature, et d'autoriser la publication du rapport explicatif.

15. Lors de la 828^e réunion des Délégués des Ministres le 13 février 2003, le Comité des Ministres a approuvé le texte qui fait l'objet du présent rapport et a décidé d'ouvrir le Protocole portant amendement à la Convention à la signature des Etats membres du Conseil de l'Europe.

Considérations générales

16. La Convention a pour but de faciliter la répression du terrorisme en complétant et, le cas échéant, en modifiant les accords d'extradition et d'entraide judiciaire en vigueur entre les Etats membres du Conseil de l'Europe, notamment la Convention européenne d'extradition du 13 décembre 1957 (STE n° 24) et ses Protocoles additionnels des 15 octobre 1975 et 17 mars 1978 (STE n^{os} 86 et 98), et la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale du 20 avril 1959 (STE n° 30) et ses Protocoles additionnels des 17 mars 1978 et 8 novembre 2001 (STE n^{os} 99 et 182), en vue de surmonter les difficultés qui peuvent surgir dans les cas d'extradition et d'entraide judiciaire concernant des personnes accusées ou condamnées du chef d'actes de terrorisme.

17. Il a été estimé que le climat de confiance mutuelle existant entre les Etats qui sont animés des mêmes sentiments, à savoir les Etats membres et les Etats observateurs du Conseil de l'Europe, et aussi leur caractère démocratique et leur respect des droits de l'homme, dans le cas des Etats membres du Conseil de l'Europe, garantis par les institutions créées en vertu de la Convention européenne des Droits et l'Homme du 4 novembre 1950, justifient de prévoir la possibilité et, dans certains cas, l'obligation de ne pas considérer comme politiques, pour les besoins de l'extradition, les crimes particulièrement odieux visés aux articles 1 et 2 de la Convention. Les droits de l'homme qui doivent être respectés ne sont pas seulement les

droits des personnes accusées ou condamnées du chef d'actes de terrorisme, mais aussi ceux de toute personne exposée à être victime de ces actes (voir l'article 17 de la Convention européenne des Droits de l'Homme).

18. Ces crimes sont notamment caractérisés par leur internationalisation croissante: leurs auteurs sont fréquemment découverts sur le territoire d'un autre Etat que celui où le crime a été commis. De ce fait, l'extradition est une mesure particulièrement efficace pour combattre le terrorisme.

19. S'il s'agit d'une infraction terroriste qui entre dans le champ d'application des traités d'extradition en vigueur, l'Etat requis n'aura aucune difficulté, sous réserve des dispositions de sa loi d'extradition applicable, à se conformer à une demande d'extradition de l'Etat qui a compétence pour la poursuite pénale.

20. Toutefois, les actes de terrorisme risquent d'être considérés comme des « infractions politiques » et, selon un principe énoncé dans la plupart des traités d'extradition en vigueur ainsi que dans la Convention européenne d'extradition (cf. l'article 3, paragraphe 1), l'extradition n'est pas accordée pour une infraction politique.

21. Or, il n'existe aucune définition généralement acceptée de l'expression « infraction politique ». C'est à l'Etat requis qu'il appartient de l'interpréter.

22. Il s'ensuit que les accords internationaux en vigueur présentent une grave lacune en ce qui concerne la possibilité d'extrader des personnes accusées ou condamnées du chef d'actes de terrorisme, même si les conventions internationales les plus récentes des Nations Unies, à savoir la Convention internationale du 15 décembre 1997 pour la répression des attentats terroristes à l'explosif, et la Convention internationale du 9 décembre 1999 pour la répression du financement du terrorisme, ainsi que les efforts déployés par l'ONU pour élaborer un projet de convention générale sur le terrorisme international, visent à combler cette lacune.

23. La Convention européenne pour la répression du terrorisme vise à combler cette lacune en supprimant ou en limitant la possibilité pour l'Etat requis d'opposer le caractère politique d'une infraction aux demandes d'extradition. A cet effet, elle prévoit que, pour les besoins de l'extradition, certaines infractions énumérées ne seront jamais considérées comme « politiques » (article 1er) et que d'autres infractions énumérées pourront ne pas l'être (article 2), malgré leur contenu ou leur motivation politique.

24. Il faut noter que, lorsque le GMT a entrepris de mettre à jour la Convention européenne de 1977 pour la répression du terrorisme, il est convenu dès le départ de conserver la nature générale de la Convention en tant qu'instrument de « dépolitisation » aux fins d'extradition. Ainsi, aucune des dispositions de la Convention ne devrait être considérée comme fixant ou impliquant, directement ou indirectement, une obligation pour les Etats parties de définir comme infractions pénales des actes ou actions prévues à l'article 1^{er}, paragraphe 2, de la Convention. De même, la Convention ne devrait pas être considérée comme limitant l'application des motifs de refus d'extradition contenus dans la Convention européenne d'extradition, à l'exception de l'article 3 relatif aux infractions politiques. En conséquence, les autres motifs, comme l'exigence de la double incrimination, continuent de s'appliquer.

25. Le système établi par les articles 1 et 2 de la Convention traduit un consensus conciliant les arguments en faveur d'une obligation, d'une part, et d'une faculté, d'autre part, de ne pas considérer, aux fins de l'application de la Convention, certaines infractions comme politiques.

26. En faveur d'une obligation, on a fait valoir qu'elle seule donnerait aux Etats de nouvelles et efficaces possibilités d'extradition en supprimant explicitement l'exception de l'« infraction politique », solution parfaitement réalisable dans le climat de confiance mutuelle qui règne entre les Etats membres et observateurs du Conseil de l'Europe dotés d'institutions démocratiques semblables. Il serait ainsi assuré que les terroristes seraient extradés, pour y

être jugés, vers l'Etat ayant compétence pour exercer des poursuites. Une simple faculté ne pourrait jamais donner la garantie que l'extradition aurait lieu et, en outre, les critères relatifs à la gravité de l'infraction seraient imprécis.

27. En faveur d'une faculté, on a fait valoir qu'il était difficile d'accepter une solution rigide qui équivaldrait à l'extradition obligatoire pour les infractions politiques. Chaque cas doit faire l'objet d'un examen particulier.

28. La solution adoptée prévoit une obligation, pour certaines infractions – dont la liste a été considérablement étendue par le Protocole d'amendement (article 1er) – de ne pas être considérées comme politiques et une faculté pour d'autres (article 2).

29. La Convention ne s'applique qu'aux actes particulièrement odieux et graves, frappant souvent des personnes étrangères aux mobiles de ces actes. La plupart de ces actes sont criminalisés par des conventions internationales. Leur gravité et leurs conséquences sont telles que leur élément pénal l'emporte sur leurs aspects politiques éventuels.

30. Cette méthode, qui a déjà été appliquée au génocide, aux crimes de guerre et à d'autres crimes comparables dans le Protocole additionnel à la Convention européenne d'extradition du 15 octobre 1975 ainsi qu'aux attentats à la vie d'un chef d'Etat ou d'un membre de sa famille à l'article 3, paragraphe 3, de la Convention européenne d'extradition, permet en conséquence de surmonter, dans le cas des actes de terrorisme, non seulement les obstacles à l'extradition constitués par l'allégation du caractère politique de l'infraction, mais aussi les difficultés inhérentes à l'absence d'interprétation uniforme de l'expression «infraction politique».

31. Bien que la Convention vise manifestement à ne pas prendre en considération le caractère politique de l'infraction en vue de l'extradition, elle reconnaît qu'un Etat contractant peut être empêché, notamment pour des raisons législatives ou constitutionnelles, d'accepter pleinement les obligations découlant de son article 1^{er}. C'est pourquoi l'article 16 autorise expressément les Etats contractants à formuler certaines réserves. Toutefois, le Protocole d'amendement a fortement restreint cette possibilité en l'assortissant de conditions spécifiques et en prévoyant un mécanisme de suivi.

32. Il convient d'ajouter qu'il n'y a plus d'obligation d'extrader lorsque l'Etat requis a des raisons sérieuses de croire que la demande d'extradition est motivée par des considérations visées à l'article 5, ou que la situation de la personne dont l'extradition est requise risque d'être aggravée par ces mêmes considérations. Les paragraphes 2 et 3 ont été ajoutés à l'article 5, conformément à la demande de l'Assemblée parlementaire dans sa Recommandation 1550 (2002), afin de préciser clairement qu'il n'y pas d'obligation d'extrader lorsque l'extradition est en contradiction avec d'autres motifs de refus fondés sur les droits de l'homme. Comme il a été indiqué auparavant, l'article 5 révisé n'a pas pour but d'être exhaustif en ce qui concerne les motifs de refus de l'extradition.

33. En cas d'infraction visée à l'article 1er, un Etat qui refuse l'extradition doit soumettre l'affaire à ses autorités compétentes pour l'exercice de l'action pénale, après avoir pris les mesures nécessaires pour établir sa compétence dans ces circonstances (articles 6 et 7).

34. Ces dispositions reflètent la maxime *aut dedere aut judicare*. Il convient toutefois de noter que la Convention n'offre pas aux Etats contractants un choix général entre l'extradition et l'exercice de l'action pénale. L'obligation de soumettre l'affaire aux autorités compétentes pour l'exercice de l'action pénale est subsidiaire, en ce sens qu'elle est assujettie au refus préalable d'extrader dans un cas donné, ce qui n'est possible que dans les conditions énoncées dans la Convention ou dans d'autres dispositions conventionnelles ou légales.

35. En effet, la Convention n'est pas un traité d'extradition en tant que tel. Bien que le caractère d'une infraction puisse être modifié en vertu des articles 1 et 2, le fondement juridique de l'extradition reste le traité d'extradition ou tout autre instrument juridique concerné. Il s'ensuit qu'un Etat auquel il est demandé d'extrader un terroriste peut, nonobstant les dispositions de la Convention, ne pas le faire si les autres conditions d'extradition ne sont pas remplies, par exemple si l'auteur de l'infraction est un ressortissant de l'Etat requis ou si la prescription est intervenue. Toutefois, l'article 4, paragraphe 2, de la Convention dans son autorise un Etat contractant qui subordonne l'extradition à l'existence d'un traité à considérer, s'il le souhaite, la Convention comme une base juridique pour l'extradition.

36. Par ailleurs, la Convention n'est pas exhaustive, en ce sens qu'elle n'empêche pas les Etats d'extrader dans d'autres cas que ceux qui sont prévus par la Convention, si leur droit interne le permet, ou de prendre d'autres mesures telles que l'expulsion de l'auteur de l'infraction ou son refoulement, si dans un cas donné l'Etat concerné ne se trouve pas saisi d'une demande d'extradition dans les cas visés par la Convention, ou s'il considère qu'une mesure autre que l'extradition se justifie en application d'un autre accord international ou d'un arrangement particulier.

37. Les obligations que les Etats contractants souscrivent en adhérant à la Convention sont étroitement liées au climat de confiance réciproque qui règne entre des Etats animés du même esprit, lequel est basé sur leur reconnaissance collective de la prééminence du droit et de la protection des droits de l'homme. C'est pourquoi, bien que le terrorisme soit un problème mondial, il a été estimé nécessaire de limiter le cercle des Parties contractantes aux Etats membres et observateurs du Conseil de l'Europe, bien que le Comité des Ministres puisse inviter d'autres Etats à devenir parties à la Convention.

38. Il va de soi que la Convention ne porte pas atteinte aux droits traditionnels reconnus aux personnes réfugiées politiques ou à celles bénéficiant de l'asile politique en application des engagements internationaux auxquels les Etats membres sont également parties.

Commentaires sur les articles de la Convention

Article 1er

39. L'article 1er énumère les infractions qui, pour les besoins de l'extradition, ne seront pas considérées comme des infractions politiques, comme des infractions connexes aux infractions politiques, ou comme des infractions inspirées par des mobiles politiques.

40. Il modifie donc les conséquences des traités et accords d'extradition en vigueur en ce qui concerne l'appréciation de la nature de ces infractions. Il supprime la possibilité pour l'Etat requis d'opposer le caractère politique de l'infraction aux demandes d'extradition. Toutefois, il ne crée pas une obligation d'extrader, étant donné que la Convention n'est pas un traité d'extradition en tant que tel. Le fondement juridique de l'extradition reste le traité, l'accord ou l'instrument juridique d'extradition concerné. Toutefois, selon l'article 4, paragraphe 2, de la Convention, un Etat contractant peut, s'il le souhaite, utiliser la Convention comme une base juridique pour l'extradition.

41. Les expressions «infraction politique» et «infraction connexe à une infraction politique» sont reprises de l'article 3, paragraphe 1, de la Convention européenne d'extradition, qui est modifié en ce sens que les Parties contractantes à la Convention européenne pour la répression du terrorisme ne peuvent plus considérer comme «politiques» les infractions énumérées à l'article 1^{er}.

42. L'expression «infraction inspirée par des mobiles politiques» est destinée à compléter l'énumération des cas dans lesquels le caractère politique d'une infraction ne peut pas être invoqué. Allusion aux mobiles politiques d'un acte de terrorisme est faite dans la Résolution (74) 3 sur le terrorisme international adoptée par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe le 24 janvier 1974.

43. L'article 1er traduit une volonté de ne pas permettre à l'Etat requis d'opposer le caractère politique d'une infraction aux demandes d'extradition à l'égard de certains crimes particulièrement odieux. Cette volonté est déjà reflétée dans des traités internationaux, par exemple à l'article 3, paragraphe 3, de la Convention européenne d'extradition pour l'attentat à la vie d'un chef d'Etat ou d'un membre de sa famille, à l'article 1^{er} du Protocole additionnel à la Convention européenne d'extradition pour certains crimes contre l'humanité et pour les violations des lois et coutumes de la guerre, ainsi qu'à l'article VII de la Convention des Nations Unies pour la prévention et la répression du crime de génocide.

44. Lorsque le GMT a étudié la possibilité de mettre à jour cet article, il a gardé présent à l'esprit la Recommandation 1550 (2002) de l'Assemblée parlementaire, qui demandait que le GMT envisage d'utiliser la définition du terrorisme adoptée par l'Union européenne dans la Position commune du Conseil européen du 7 décembre 2001 relative à l'application de mesures spécifiques en vue de lutter contre le terrorisme (2001/931/CFSP)⁽¹⁾. Le GMT a décidé de ne pas le faire étant donné que la définition de l'Union européenne avait été décidée d'un commun accord «aux fins de la Position commune» et parce qu'il ne souhaitait modifier en rien la nature de la Convention en tant qu'instrument de dépolitisation aux fins d'extradition.

45. L'article 1er énumère deux catégories d'infractions. La première, qui figure au paragraphe 1, comprend les infractions déjà incluses dans des traités internationaux. La seconde, qui figure au paragraphe 2, concerne les infractions connexes aux infractions couvertes au paragraphe 1 et jugées tellement graves que l'on a estimé nécessaire de les assimiler aux infractions de la première catégorie.

46. Au paragraphe 1, les infractions en question sont décrites par simple référence aux titres des instruments internationaux pertinents. La référence à la Convention de La Haye du 16 décembre 1970 pour la répression de la capture illicite d'aéronefs et à la Convention de Montréal du 23 septembre 1971 pour la répression d'actes illicites dirigés contre la sécurité de l'aviation civile, les seules mentionnées dans la convention initiale, a été complétée dans le Protocole d'amendement par une référence aux autres conventions internationales dont la plupart ont été adoptées ultérieurement, à savoir: la Convention de New York du 14 décembre 1973 sur la prévention et la répression des infractions contre les personnes jouissant d'une protection internationale, y compris les agents diplomatiques; la Convention internationale de New York du 17 décembre 1979 contre la prise d'otages; la Convention de Vienne du 3 mars 1980 sur la protection physique des matières nucléaires; le Protocole de Montréal du 24 février 1988 pour la répression des actes illicites de violence dans les aéroports servant à l'aviation civile internationale; la Convention de Rome du 10 mars 1988 pour la répression d'actes illicites contre la sécurité de la navigation maritime; le Protocole de Rome du 10 mars 1988 pour la répression d'actes illicites contre la sécurité des plates-formes fixes situées sur le plateau continental; la Convention internationale de New York du 15 décembre 1997 pour la répression des attentats terroristes à l'explosif, et la Convention internationale de New York du 9 décembre 1999 pour la répression du financement du terrorisme.

(1) Dans le contexte de l'Union européenne, cette définition a été choisie d'un commun accord aux fins du rapprochement de la législation des Etats membres de l'Union européenne dans la Décision-cadre du Conseil du 13 juin 2002 (2002/475/JAI, JO L164 du 22/6/2002, p. 3).

47. Les infractions connexes aux infractions principales citées au paragraphe 1, incluant la tentative de commettre une de ces infractions, la participation en tant que coauteur ou complice à sa perpétration ou à la tentative de perpétration, et l'organisation ou le fait de donner l'ordre à d'autres de commettre ou de tenter de commettre une de ces infractions, sont couvertes par le paragraphe 2. Des dispositions du même ordre figurent dans plusieurs instruments internationaux, dont les plus récents: la Convention internationale du 15 décembre 1997 pour la répression des attentats terroristes à l'explosif (article 2, paragraphe 3), et la Convention internationale du 9 décembre 1999 pour la répression du financement du terrorisme (article 2, paragraphe 5).

48. Par «tentative» on entend uniquement une tentative punissable, car, aux termes de certaines législations, les tentatives de commettre une infraction ne constituent pas toutes des infractions punissables.

49. Le mot anglais «*accomplice*» englobe les termes «coauteur» et «complice» utilisés dans le texte français.

Article 2

50. Le paragraphe 1 (inchangé) de l'article 2 donne aux Parties contractantes la possibilité de ne pas considérer comme «politiques» certaines infractions graves qui, sans être comprises dans le champ d'application de la règle obligatoire énoncée à l'article 1er, comportent un acte de violence dirigé contre la vie, l'intégrité corporelle ou la liberté d'une personne. Cette possibilité déroge au principe traditionnel selon lequel le refus d'extradition est obligatoire en matière politique.

51. L'expression «acte grave de violence» utilisée pour décrire les infractions qui peuvent être considérées comme non politiques s'inspire de l'article 4 de la Convention de La Haye pour la répression de la capture illicite d'aéronefs.

52. En vertu du paragraphe 2 (inchangé), inspiré par la Résolution (74) 3 du Comité des Ministres, un acte grave contre des biens n'est visé que lorsqu'il a créé un danger «collectif» pour des personnes, par exemple à la suite de l'explosion d'une installation nucléaire ou d'un barrage.

53. Le paragraphe 3 a été étendu par le Protocole d'amendement de la même manière que le paragraphe 2 de l'article 1er (voir paragraphe 47 du présent rapport).

54. La formulation souple de l'article 2 offre trois possibilités d'action à la suite d'une demande d'extradition:

- l'Etat requis peut ne pas considérer l'infraction comme politique, au sens de l'article 2, et accorder l'extradition de la personne concernée;
- il peut ne pas considérer l'infraction comme politique au sens de l'article 2, mais refuser néanmoins l'extradition pour un motif autre que politique,
- il peut considérer l'infraction comme politique, mais refuser l'extradition.

55. Il va de soi que la décision de l'Etat d'accorder ou de refuser l'extradition est prise indépendamment de l'article 2, c'est-à-dire sans prendre position sur la question de savoir si les conditions dudit article sont remplies.

Article 3 (inchangé)

56. L'article 3 concerne les effets de la Convention sur les traités et accords d'extradition en vigueur.

57. Le mot anglais «*arrangements*» est destiné à englober les procédures d'extradition qui ne sont pas incorporées dans un traité formel telles que celles qui sont en vigueur entre l'Irlande et le Royaume-Uni. Aussi le terme «accords», dans le texte français, ne doit-il pas être entendu au sens d'instrument international formel.

58. L'article 3 a notamment pour conséquence de modifier l'article 3, paragraphe 1, de la Convention européenne d'extradition. En ce qui concerne les relations entre les Etats parties à la Convention européenne pour la répression du terrorisme et à la Convention européenne d'extradition, l'article 3, paragraphe 1, de cette dernière est modifié dans la mesure où il est incompatible avec les nouvelles obligations découlant de la première telle qu'amendée par le Protocole. Il en est de même pour des dispositions comparables contenues dans les traités et accords bilatéraux qui sont applicables entre les Etats parties à la présente Convention.

Article 4

59. Le paragraphe 1 de l'article 4 prévoit que toute infraction visée aux articles 1 et 2 est automatiquement incluse, en tant que fait donnant lieu à extradition, dans tout traité d'extradition en vigueur entre les Etats contractants.

60. En outre, le paragraphe 2, ajouté par le Protocole d'amendement, énonce la possibilité, pour un Etat contractant qui subordonne l'extradition à l'existence d'un traité, et qui est saisi d'une demande d'extradition par un autre Etat contractant avec lequel il n'est pas lié par un traité d'extradition, de considérer la Convention comme la base juridique de l'extradition en ce qui concerne les infractions prévues aux articles 1 ou 2. Une telle décision reste à la discrétion de l'Etat requis. Cette disposition est tirée d'instruments internationaux en vigueur, dont les plus récents: la Convention internationale du 15 décembre 1997 pour la répression des attentats terroristes à l'explosif (article 9, paragraphe 2), et la Convention internationale du 9 décembre 1999 pour la répression du financement du terrorisme (article 11, paragraphe 2).

61. L'article 4 n'exclut pas le refus d'accorder l'extradition aux motifs autres que la nature politique de l'infraction. Un Etat contractant requis peut refuser l'extradition, aux motifs autres, tels que l'exigence de la double incrimination, qui ne sont pas spécifiquement mentionnés dans la présente Convention mais dans sa législation nationale ou dans les instruments internationaux applicables.

62. En outre, cet article n'impose pas une obligation aux Etats contractants d'inclure en tant qu'infraction donnant lieu à extradition, dans des traités d'extradition bilatéraux qu'ils pourraient conclure ultérieurement, des infractions qui ne sont pas prévues comme telles dans la législation nationale de l'Etat concerné.

Article 5

63. L'article 5 vise à mettre l'accent sur l'objectif de la Convention, qui est de contribuer à la répression des actes de terrorisme lorsqu'ils constituent une attaque contre les droits fondamentaux à la vie et à la liberté des personnes. La Convention doit être interprétée comme un moyen de renforcer la protection des droits de l'homme. Selon ce principe de base, l'article 5 veille à ce que la Convention soit conforme aux exigences de la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales tels qu'ils sont énoncés dans la Convention européenne des Droits de l'Homme.

64. A cet égard, il convient de rappeler que la Convention ne cherche pas à définir les motifs pour lesquels une extradition peut être refusée, hormis l'exception que constitue l'infraction politique. L'article 5 vise à énoncer cela clairement en faisant référence à certaines raisons existantes pour lesquelles l'extradition peut être refusée. L'article 5 n'entend cependant pas être exhaustif quant aux motifs éventuels de refus.

65. L'article 5 vise notamment à sauvegarder le droit traditionnel d'asile. Bien qu'il ne soit guère probable qu'une personne soit poursuivie, punie ou fasse l'objet d'une discrimination pour des considérations de race, de religion, de nationalité ou d'opinions politiques, dans les Etats membres du Conseil de l'Europe qui, au moment de l'adoption de ce Protocole, ont tous, à l'exception d'un seul, ratifié la Convention européenne des Droits de l'Homme, on a jugé utile aussi d'insérer cette clause traditionnelle dans la présente Convention (paragraphe 1), notamment en vue de l'ouverture de la Convention à des Etats non membres (voir l'article 14 ci-après). Elle figure déjà à l'article 3, paragraphe 2, de la Convention européenne d'extradition.

66. Si l'Etat requis a des raisons sérieuses de croire que la demande d'extradition, présentée pour l'une des infractions citées à l'article 1 ou 2, vise essentiellement à permettre à l'Etat requérant de poursuivre ou de punir la personne en question pour les opinions politiques auxquelles elle adhère, l'Etat requis peut refuser d'accorder l'extradition.

67. Il en est de même lorsque l'Etat requis a des raisons sérieuses de croire que la situation de la personne risque d'être aggravée pour des raisons politiques ou pour l'une ou l'autre des raisons citées à l'article 5. Il en serait ainsi lorsque la personne réclamée risque, dans l'Etat requérant, de ne pas bénéficier des droits de la défense tels qu'ils sont garantis par la Convention européenne des Droits de l'Homme.

68. Deux paragraphes supplémentaires ont été ajoutés à cet article, en gardant plus particulièrement présentes à l'esprit la Recommandation 1550 (2002) de l'Assemblée parlementaire sur la lutte contre le terrorisme et le respect des droits de l'homme (paragraphe 7.i) et les Lignes directrices sur les droits de l'homme et la lutte contre le terrorisme (Lignes directrices IV, X, XIII et XV), adoptées par le Comité des Ministres le 11 juillet 2002. Ces paragraphes reconnaissent de manière explicite la possibilité, pour un Etat contractant, de refuser l'extradition lorsque la personne faisant l'objet de la demande d'extradition risque d'être exposée à la torture (paragraphe 2) ou, dans certaines circonstances, lorsque la personne concernée risque d'être exposée à la peine de mort ou à la réclusion à perpétuité sans possibilité de remise de peine (paragraphe 3). Comme il a été relevé précédemment, ces motifs de refus existent déjà indépendamment de la Convention. Ainsi, la possibilité de refuser l'extradition là où il y a un risque d'être condamné à la peine de mort est prévue à l'article 11 de la Convention européenne d'extradition. Toutefois, le GMT a estimé qu'il était nécessaire de les énoncer de manière explicite, afin de souligner la nécessité de concilier une lutte efficace contre le terrorisme avec le respect des droits fondamentaux, notamment en vue de l'ouverture de la Convention à des Etats non membres.

69. Au paragraphe 2, seul est mentionné le risque de torture. Toutefois, comme il a été relevé auparavant, cet article n'entend pas être exhaustif quant aux circonstances dans lesquelles l'extradition peut être refusée.

70. Il est évident que l'Etat qui applique cet article doit donner à l'Etat requérant les raisons de son refus d'accorder la demande d'extradition. C'est en application du même principe que l'article 18, paragraphe 2, de la Convention européenne d'extradition prévoit que «tout rejet complet ou partiel sera motivé» et que l'article 19 de la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale prévoit que «tout refus d'entraide judiciaire sera motivé».

71. Si l'extradition est refusée pour des motifs liés aux droits de l'homme, l'article 7 de la Convention s'applique: l'Etat requis doit soumettre l'affaire à ses autorités compétentes pour l'exercice de l'action pénale.

Article 6 (inchangé)

72. Le paragraphe 1 de l'article 6 concerne l'obligation imposée aux Etats contractants d'établir leur compétence aux fins de connaître des infractions visées à l'article 1er.

73. Cette compétence s'applique uniquement dans le cas où l'auteur soupçonné de l'infraction se trouve sur le territoire de l'Etat requis, et où cet Etat ne l'extrade pas après avoir reçu une demande d'extradition d'un Etat contractant «dont la compétence de poursuivre est fondée sur une règle de compétence existant également dans la législation de l'Etat requis».

74. Pour que la seconde condition soit remplie, il faut qu'il existe une correspondance entre les règles de compétence appliquées par l'Etat requérant et celles appliquées par l'Etat requis.

75. Le principal effet de cette limitation se fait sentir à propos de la divergence des principes de compétence existant entre les Etats dont les tribunaux nationaux sont, en droit pénal interne, compétents pour connaître des infractions commises par des ressortissants quel que soit le lieu de perpétration de ces infractions, et ceux où la compétence des tribunaux nationaux est fondée sur le principe de la territorialité (c'est-à-dire lorsque l'infraction est commise sur leur propre territoire, y compris les infractions commises à bord de navires, d'aéronefs et d'installations en mer assimilés au territoire). Ainsi si un Etat désireux d'exercer sa compétence afin de juger un ressortissant pour une infraction commise hors de son territoire fait une demande d'extradition qui est refusée, l'obligation imposée à l'article 6 n'intervient que si la législation de l'Etat requis prévoit également, à titre de règle interne de compétence, le jugement, par ses tribunaux, de ses ressortissants pour des infractions commises hors de son territoire.

76. L'article 6 ne doit pas être interprété comme exigeant une correspondance absolue entre les règles de compétence des Etats concernés. Il n'exige cette correspondance que dans la mesure où il se rapporte aux circonstances et à la nature de l'infraction pour laquelle l'extradition est demandée. Lorsque, par exemple, l'Etat requis est compétent pour connaître de certaines infractions commises à l'étranger par ses ressortissants, l'obligation imposée par l'article 6 intervient s'il refuse l'extradition à un Etat désireux d'exercer une compétence analogue à l'égard de l'une de ces infractions.

77. Le paragraphe 2 précise que la Convention n'exclut aucune compétence pénale exercée conformément aux lois nationales.

78. En cas de refus d'extradition à la suite d'une infraction visée à l'article 2, la Convention ne contient ni obligation ni empêchement pour l'Etat requis de prendre, à la lumière des règles énoncées aux articles 6 et 7, les mesures nécessaires pour poursuivre les auteurs de cette infraction.

Article 7 (inchangé)

79. L'article 7 impose à l'Etat requis l'obligation de soumettre l'affaire à ses autorités compétentes pour l'exercice de l'action pénale s'il refuse l'extradition (*aut dedere aut judicare*).

80. Cette obligation est assujettie à des conditions analogues à celles énoncées au paragraphe 1 de l'article 6: l'auteur soupçonné d'une infraction doit avoir été découvert sur le territoire de l'Etat requis et ce dernier doit avoir reçu une demande d'extradition d'un Etat contractant dont la compétence de poursuivre est fondée sur une règle de compétence existant également dans sa propre législation.

81. Sous réserve des dispositions de l'article 16, paragraphe 7, l'affaire doit être soumise aux autorités compétentes en vue de poursuites, sans exception aucune et sans retard injustifié. La poursuite elle-même suit les règles de droit et de procédure en vigueur dans l'Etat requis pour des infractions de gravité comparable.

82. Dans le contexte de l'article 16, la maxime *aut dedere aut judicare* est rappelée, sous réserve de la possibilité, pour l'Etat requérant et l'Etat requis, de s'accorder à procéder autrement.

Article 8 (inchangé)

83. L'article 8 porte sur l'entraide judiciaire, au sens de la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale, dans les procédures pénales concernant les infractions mentionnées aux articles 1 et 2. L'article comporte une obligation d'accorder l'entraide en ce qui concerne tant les infractions visées à l'article 1er que celles visées à l'article 2.

84. En vertu du paragraphe 1, les Etats contractants s'engagent à s'accorder l'entraide judiciaire la plus large possible (première phrase). L'énoncé de cette disposition s'inspire de celui de l'article 1, paragraphe 1, de la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale. L'entraide accordée conformément à l'article 8 est régie par la loi pertinente de l'Etat requis (deuxième phrase), mais ne peut être refusée pour le seul motif que la demande concerne une infraction politique (troisième phrase). La description du caractère politique de l'infraction est identique à celle de l'article 1er (voir les paragraphes 41 et 42 du présent rapport).

85. Le paragraphe 2 répète, pour l'entraide judiciaire, la règle énoncée à l'article 5, paragraphe 1. Cette disposition ayant une portée et une signification identiques, les explications données à propos de l'article 5, paragraphe 1, s'appliquent *mutatis mutandis* (voir les paragraphes 63 à 67 et 70 et 71 du présent rapport).

86. Le paragraphe 3 concerne les effets de la Convention sur les traités et accords d'entraide judiciaire en matière pénale en vigueur. Il répète les règles énoncées à l'article 3 pour les traités et accords d'extradition (voir les paragraphes 57 et 58 du présent rapport).

87. La principale conséquence du paragraphe 3 est de modifier l'article 2.a de la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale dans la mesure où celui-ci permet de refuser l'entraide «si la demande se rapporte à des infractions considérées par la partie requise soit comme des infractions politiques, soit comme des infractions connexes à des infractions politiques». En conséquence, cette disposition ainsi que les dispositions semblables dans des traités bilatéraux entre Parties contractantes à la présente Convention ne peuvent plus être invoquées afin de refuser l'entraide à l'égard d'une infraction visée aux articles 1 et 2.

88. L'article 8 n'exclut pas les motifs de refus d'entraide autres que la nature politique de l'infraction.

Article 9

89. Un nouvel article 9 a été introduit dans la Convention, qui dispose que les Etats contractants peuvent conclure entre eux des accords complétant les dispositions de la Convention ou facilitant l'application des principes qu'elle contient. Cette disposition n'impose pas une obligation aux Etats parties, mais leur rappelle la possibilité qui leur est offerte de favoriser la réalisation des objectifs de la Convention.

Article 10

90. Cet article confère au Comité européen pour les problèmes criminels (CDPC) du Conseil de l'Europe la compétence générale concernant le suivi de l'application de la Convention et s'inspire des précédents établis dans d'autres conventions européennes en matière pénale comme l'article 28 de la Convention européenne pour la répression des infractions routières, l'article 65 de la Convention européenne sur la valeur internationale des jugements répressifs, l'article 44 de la Convention européenne sur la transmission des procédures répressives, et l'article 7 du Protocole additionnel à la Convention européenne d'extradition.

91. L'obligation de faire rapport, énoncée à l'article 10, vise à tenir le CDPC informé des éventuelles difficultés d'interprétation et d'application de la Convention, afin qu'il puisse faciliter les règlements amiables et proposer les amendements à la Convention qui se révéleraient nécessaires.

92. Les deux tâches que la Convention attribuait initialement au CDPC – «être tenu informé de l'application de la Convention» et «faciliter autant que de besoin le règlement amiable de toute difficulté à laquelle l'exécution de la Convention donnerait lieu» – ont été développées en prévoyant une série de tâches additionnelles que le comité peut exécuter en relation avec la Convention, à savoir: faire des propositions en vue de faciliter ou d'améliorer l'application de la Convention; adresser des recommandations au Comité des Ministres relatives aux propositions d'amendement à la Convention, et donner son avis sur toute proposition d'amendement à la Convention présentée par un Etat contractant conformément aux articles 12 et 13; exprimer, à la demande d'un Etat contractant, un avis sur toute question relative à l'application de la Convention; adresser des recommandations au Comité des Ministres relatives à l'invitation des Etats non membres du Conseil de l'Europe à adhérer à la Convention conformément au paragraphe 3 de l'article 14, et soumettre chaque année au Comité des Ministres du Conseil de l'Europe un rapport sur la mise en œuvre de cet article aux fins de l'application de la Convention.

93. Nonobstant ces tâches supplémentaires mentionnées ci-dessus, le CDPC continue de remplir une fonction générale de suivi de la Convention, sans préjudice d'une compétence de suivi plus spécifique attribuée au comité établi à l'article 17 – la Conférence des Etats contractants contre le terrorisme – (COSTER, voir ci-dessous) concernant certaines dispositions de la Convention. Le CDPC et le COSTER sont tous deux invités à contribuer à l'efficacité de la Convention, chacun à leur façon et selon leur propre statut, le CDPC comme comité gouvernemental d'experts chargé, sous l'autorité du Comité des Ministres, de la mise en œuvre et du suivi de la coopération internationale en matière pénale, le COSTER comme comité conventionnel spécifiquement mis en place aux fins de la présente Convention. Evidemment, lorsque cela s'avère nécessaire, le CDPC et le COSTER sont appelés à coopérer étroitement.

Article 11

94. L'article 11 porte sur le règlement, par voie d'arbitrage, des différends concernant l'interprétation ou l'application de la Convention qui n'ont pas été réglés grâce à l'intervention du CDPC conformément à l'article 10.e, ou grâce à la négociation.

95. Les dispositions de l'article 11 prévoient la création d'un tribunal arbitral. Chaque Partie désignera un arbitre et ces arbitres désigneront à leur tour un autre arbitre, président du tribunal (paragraphe 1) ou «surarbitre». Si, dans un délai de trois mois à compter de la requête d'arbitrage, l'une des Parties n'a pas procédé à la désignation de son arbitre, ou si les arbitres des Parties n'ont pas désigné le surarbitre, l'arbitre manquant ou le surarbitre sera désigné, à la demande de l'autre Partie, par le président de la Cour internationale de justice ou par le président de la Cour européenne des Droits de l'Homme, selon que le litige inclut ou non un Etat membre du Conseil de l'Europe (paragraphe 2 et 3). L'article prévoit les cas où le président de la cour internationale concernée est un ressortissant de l'une des parties au

différend (paragraphe 4). Le rôle éventuel du président de l'une de ces deux cours internationales n'a pas de conséquences sur le droit en vigueur.

96. Traditionnellement, les conventions du Conseil de l'Europe qui sont ouvertes exclusivement aux Etats membres du Conseil de l'Europe, comme l'était initialement la présente Convention, attribuaient un rôle au Président de la Cour européenne des Droits de l'Homme (voir par exemple l'article 47, paragraphe 2, de la Convention européenne du 13 décembre 1968 sur la protection des animaux en transport international, dans laquelle ce système d'arbitrage a été introduit pour la première fois). Cela était dû au fait que tous les Etats membres du Conseil de l'Europe étaient parties à la Convention européenne des Droits de l'Homme et soumis à la compétence de la Cour européenne des Droits de l'Homme. Toutefois, le fait que la Convention soit désormais ouverte aux Etats non membres (voir article 14 ci-après) requiert une procédure d'arbitrage prévue pour le règlement des différends impliquant un Etat non membre, par une cour internationale extérieure à la structure du Conseil de l'Europe.

97. Bien qu'il soit explicitement établi que le tribunal arbitral arrête sa propre procédure, la Convention prévoit certaines des règles à suivre, à savoir : que les décisions du tribunal seront prises à la majorité, que le surarbitre aura une voix prépondérante lorsque la majorité ne pourra pas être atteinte.

98. La voix prépondérante du surarbitre s'explique par le fait qu'un litige peut impliquer plus de deux Etats contractants. La sentence du tribunal sera définitive.

Articles 12 et 13

99. Ces nouveaux articles ont été introduits dans la Convention afin de régler les amendements ultérieurs. Le GMT a essayé de résoudre le problème des futurs amendements éventuels à la Convention en proposant deux procédures: une procédure d'amendement simplifiée, qui permettra d'ajouter de nouvelles conventions à la liste de l'article 1er, paragraphe 1 (article 13), et une procédure d'amendement générale pour les amendements concernant d'autres dispositions de la Convention (article 12).

Article 12

100. Cette disposition concerne les amendements à la Convention autres que ceux portant sur l'article 1er, paragraphe 1. Elle vise à simplifier la procédure d'amendement en remplaçant la négociation d'un protocole additionnel par une procédure accélérée.

101. Elle prévoit que les amendements peuvent être proposés par tout Etat contractant ou par le Comité des Ministres conformément aux procédures ordinaires de conclusion des traités du Conseil de l'Europe.

102. Le Comité des Ministres peut donc adopter les amendements proposés conformément à la majorité prévue à l'article 20.d du Statut du Conseil de l'Europe, à savoir: à la majorité des deux tiers des voix exprimées et à la majorité des représentants ayant le droit de siéger au Comité des Ministres. Les amendements sont ensuite soumis aux Etats contractants pour acceptation (paragraphe 2).

103. Le paragraphe 2 prévoit deux formes de consultation que le Comité des Ministres devrait mener avant de procéder à l'adoption formelle de tout amendement. La première consisterait en la consultation obligatoire des Etats contractants non membres puisque les Etats contractants non membres ne siègent pas au Comité des Ministres, une certaine forme de participation dans la procédure d'adoption s'imposait. La deuxième est une consultation facultative du CDPC, si le Comité des Ministres estime cette consultation nécessaire. Le CDPC formule alors un avis conformément à l'article 10.c.

104. Une fois accepté par toutes les Parties contractantes, l'amendement entre en vigueur le trentième jour suivant la notification de l'acceptation par la dernière Partie contractante (paragraphe 3).

105. Conformément à la procédure de conclusion des traités du Conseil de l'Europe et en vertu du rôle du Secrétaire Général du Conseil de l'Europe en tant que dépositaire des conventions européennes, le Secrétaire Général reçoit les amendements proposés (paragraphe 1), les transmet aux Parties contractantes pour acceptation (paragraphe 2), reçoit la notification d'acceptation par les Parties et leur notifie l'entrée en vigueur des amendements (paragraphe 3).

Article 13

106. L'article 13 introduit une nouvelle procédure d'amendement simplifiée afin de mettre à jour la liste des traités de l'article 1, paragraphe 1. Cette procédure représente une innovation dans les conventions européennes. Cette nouveauté s'inspire toutefois des conventions en vigueur en matière de lutte contre le terrorisme, telles que la Convention internationale du 9 décembre 1999 pour la répression du financement du terrorisme (article 23).

107. L'article 13, paragraphe 1, énonce un certain nombre de conditions de fond devant être remplies afin de pouvoir avoir recours à cette procédure. Premièrement, l'amendement ne peut porter que sur la liste des traités de l'article 1, paragraphe 1. Deuxièmement, un tel amendement ne peut concerner que des traités conclus au sein de l'Organisation des Nations Unies, traitant spécifiquement du terrorisme international et déjà entrés en vigueur.

108. Conformément à l'article 12, les amendements peuvent être proposés par toute Partie contractante ou par le Comité des Ministres et sont communiqués aux Parties contractantes par le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe (paragraphe 1).

109. Les mêmes formes de consultation et d'adoption par le Comité des Ministres de l'amendement proposé prévues par la procédure générale d'amendement de l'article 12 sont prévues à l'article 13 pour la procédure simplifiée (paragraphe 2).

110. Toutefois, contrairement à la procédure générale de l'article 12, dans la procédure simplifiée, une fois adopté par le Comité des Ministres, un amendement entre en vigueur à l'expiration d'une période d'un an à compter de la communication de celui-ci aux Parties contractantes par le Secrétaire Général (paragraphe 2), dans la mesure où un tiers au moins des Parties contractantes ne s'y opposent pas et ne notifient pas leur objection au Secrétaire Général. Toute objection formulée par un Etat contractant sera sans préjudice de l'acceptation tacite des autres Parties. Si un tiers ou plus des Etats contractants s'opposent à l'entrée en vigueur de l'amendement, celui-ci n'entrera pas en vigueur (paragraphe 3).

111. L'acceptation par toutes les Parties contractantes n'est donc pas requise pour l'entrée en vigueur de l'amendement, qui entre en vigueur pour tous les Etats contractants qui ne s'y sont pas opposés (paragraphe 4). Pour les Etats qui s'y sont opposés, l'amendement entrera en vigueur le premier jour du mois suivant la date à laquelle ils ont notifié leur acceptation ultérieure au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe (paragraphe 5).

Articles 14 à 19

112. Ces articles se fondent, pour la plupart, sur les clauses finales types des accords et conventions qui ont été approuvés par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe lors de la 113^e réunion des Délégués. Toutefois, certaines des dispositions qu'ils contiennent nécessitent quelques explications.

Article 14

113. L'article 14 a été modifié de manière à permettre à des Etats non membres du Conseil de l'Europe d'adhérer à la Convention. Il convient de rappeler que la Convention initiale n'offrait pas cette possibilité, puisqu'elle n'était ouverte qu'aux Etats membres du Conseil de l'Europe.

114. Le mandat assigné au GMT lors de sa création par le Comité des Ministres indiquait que le groupe devait «revoir le fonctionnement et examiner la possibilité de mettre à jour les instruments internationaux existants au Conseil de l'Europe en matière de lutte contre le terrorisme, en particulier la Convention européenne pour la répression du terrorisme, en vue également de son ouverture éventuelle à des Etats non membres, et les autres instruments pertinents».

115. L'article 14 permet maintenant la participation d'Etats membres et d'Etats non membres du Conseil de l'Europe. Il existe toutefois des différences quant à la participation des Etats non membres.

116. Le paragraphe 1 prévoit que les Etats membres et les Etats non membres du Conseil de l'Europe dotés du statut d'observateur auprès de l'Organisation ont automatiquement la possibilité d'adhérer à la Convention, tandis que le paragraphe 3 dispose que les autres Etats non membres peuvent devenir Parties à la Convention sur l'invitation du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, après consultation obligatoire du CDPC. La décision du Comité des Ministres doit être prise à la majorité prévue à l'article 20.d du Statut du Conseil de l'Europe – soit à la majorité des deux tiers des voix exprimées et à la majorité des représentants ayant le droit de siéger au Comité des Ministres – et à l'unanimité des représentants des Etats contractants ayant le droit de siéger au Comité des Ministres.

117. Cette différence de procédure pour les Etats non membres découle du statut spécial des Etats observateurs auprès du Conseil de l'Europe, statut qui présuppose une décision du Comité des Ministres.

118. Enfin, il faut rappeler que l'ouverture de la Convention aux Etats observateurs sera effective dès l'entrée en vigueur du Protocole d'amendement, dont l'article 18 prévoit que le «présent Protocole entrera en vigueur le premier jour du mois qui suit l'expiration d'une période de trois mois après la date à laquelle toutes les Parties à la Convention auront exprimé leur consentement à être liées par le Protocole, conformément aux dispositions de l'article 17». Ledit article 17 précise que le «présent Protocole est ouvert à la signature des Etats membres du Conseil de l'Europe signataires de la Convention, qui peuvent exprimer leur consentement à être liés par: a. signature sans réserve de ratification, d'acceptation ou d'approbation; ou b. signature sous réserve de ratification, d'acceptation ou d'approbation, suivie de ratification, d'acceptation ou d'approbation».

119. S'agissant des Etats qui deviennent parties à la Convention telle qu'amendée alors qu'ils n'étaient pas parties à la Convention initiale, la Convention entrera en vigueur trois mois après la date du dépôt de son instrument de ratification, d'acceptation, d'approbation ou d'adhésion (paragraphe 4).

Article 15

120. Cet article n'est pas modifié par le Protocole d'amendement, si ce n'est qu'il y est maintenant fait mention de l'adhésion, pour tenir compte du fait que, après l'entrée en vigueur du Protocole d'amendement, les Etats qui n'étaient pas parties à la Convention initiale devront faire acte d'adhésion.

121. Le libellé de l'article 15, paragraphe 1, s'inspire du modèle des clauses finales qui a été adopté par les Délégués lors de leur 315e réunion. Au cours des discussions au sein du GMT, il a été proposé de modifier cette clause territoriale en remplaçant les termes «s'appliquera» par les termes «s'appliquera et ceux auxquels ne s'appliquera pas». En dernier ressort, le GMT a décidé de retenir la formulation originelle de la clause finale de façon à se conformer à la pratique consolidée du Conseil de l'Europe visant à assurer l'application uniforme des traités européens au territoire de chaque Etat partie (l'étendue de la clause territoriale modèle étant limitée aux territoires d'outre-mer et aux territoires ayant un statut spécial).

122. Il a été relevé que la formulation de l'article 15, paragraphe 1, ne ferait pas obstacle à la possibilité pour les Etats parties prétendant ne pas avoir le contrôle sur la totalité de leur territoire national de déclarer unilatéralement qu'ils ne seraient pas à même d'assurer l'application d'un traité à un certain territoire. Une telle déclaration ne serait pas considérée comme une déclaration territoriale mais comme une déclaration de fait, occasionnée par des circonstances exceptionnelles empêchant temporairement de se conformer à toutes les dispositions d'un traité.

Article 16

123. L'article 16 définit le régime des réserves à la Convention – l'une des questions essentielles que le GMT a essayé de régler. Il est apparu indispensable de trouver un moyen terme entre la nécessité, d'une part, de permettre aux Parties contractantes de préserver certains de leurs concepts juridiques fondamentaux et, d'autre part, d'assurer une application progressive de cet instrument et de se conformer à la Résolution 1373 (2001) du Conseil de sécurité des Nations Unies, du 28 septembre 2001, paragraphe 3.g, qui «demande à tous les Etats (...) de veiller, conformément au droit international, (...) à ce que la revendication de motivations politiques ne soit pas considérée comme pouvant justifier le rejet de demandes d'extradition de terroristes présumés». Le régime prévu à l'article 13 de la Convention initiale a été révisé en conséquence, et a été soumis à un certain nombre de conditions et à une procédure de suivi.

124. Le paragraphe 1 de l'article 16 permet aux Etats contractants de formuler des réserves au sujet de l'application de l'article 1er. La Convention reconnaît ainsi qu'un Etat contractant pourrait être empêché, notamment pour des raisons législatives ou constitutionnelles, d'accepter pleinement les obligations découlant de l'article 1er, en vertu duquel certaines infractions ne peuvent pas, pour les besoins de l'extradition, être considérées comme politiques. Toutefois, cette possibilité est maintenant subordonnée à un certain nombre de conditions. Tout d'abord, la possibilité de formuler une réserve est limitée aux Etats membres parties à la Convention à la date d'entrée en vigueur du Protocole d'amendement telle que déterminée par l'article 18 (voir paragraphe 118 du présent rapport). Les réserves que ces Etats ont pu formuler en vertu de l'article 13 de la Convention initiale deviennent caduques à la date d'entrée en vigueur du Protocole d'amendement, et ces Etats ont la possibilité de formuler leurs réserves au moment de la signature ou au moment du dépôt de leur instrument de ratification, d'acceptation ou d'approbation du Protocole d'amendement.

125. Si un Etat fait usage de cette possibilité de formuler une réserve, il peut ensuite refuser l'extradition, pour les infractions mentionnées à l'article 1er. Toutefois, il est tenu d'appliquer cette réserve au cas par cas sur la base d'une décision dûment motivée et de prendre dûment en considération, lors de l'évaluation du caractère de l'infraction, son caractère de particulière gravité. Avant de statuer sur la demande d'extradition, il doit tenir dûment compte, dans son évaluation de la nature de l'infraction, d'un certain nombre d'éléments relatifs au caractère et aux effets de l'infraction en question qui sont énumérés à titre d'exemple aux alinéas a à c de l'article 16, paragraphe 1. Ces éléments, qui décrivent le caractère de particulière gravité de l'infraction, s'inspirent du paragraphe 1 de la recommandation contenue dans la Résolution (74) 3 du Comité des Ministres. En ce qui concerne le membre de phrase «danger collectif pour la vie, l'intégrité corporelle ou la liberté des personnes» utilisé à l'alinéa a de l'article 16, paragraphe 1, des exemples ont été donnés au paragraphe 52 du présent rapport.

126. Ayant tenu compte de ces éléments, l'Etat requis demeure libre d'accorder ou de refuser l'extradition, sous réserve des conditions énoncées aux autres paragraphes de cet article.

127. Par « décision dûment motivée », il faut entendre une déclaration écrite adéquate expliquant de manière claire et détaillée les motifs de fait et de droit ayant conduit à rejeter la demande d'extradition.

128. Le paragraphe 2 prévoit expressément que la ou les infractions auxquelles la réserve s'appliquera devraient être citées dans la déclaration.

129. Les paragraphes 3 et 4 sont inchangés. Ils régissent, respectivement, le retrait des réserves formulées en vertu du paragraphe 1 et les réserves partielles ou conditionnelles. Le paragraphe 4, en particulier, énonce la règle de réciprocité en ce qui concerne l'application de l'article 1er par un Etat ayant formulé une réserve. Cette disposition répète les dispositions contenues à l'article 26, paragraphe 3, de la Convention européenne d'extradition. Le principe de réciprocité s'applique également aux réserves non prévues à l'article 16.

130. Contrairement au régime des réserves de la Convention initiale, selon lequel les réserves formulées en vertu du paragraphe 1 étaient valables indéfiniment, le paragraphe 5 prévoit que la durée de validité des réserves est limitée à trois ans à compter de l'entrée en vigueur du Protocole d'amendement. A l'issue de ce délai, la réserve devient caduque, à moins d'être expressément renouvelée. Le paragraphe 6 définit une procédure d'expiration automatique des réserves non renouvelées. Lorsqu'un Etat contractant maintient sa réserve, il doit fournir des explications quant aux motifs justifiant ce maintien. Les paragraphes 5 et 6 s'inspirent des dispositions de la Convention pénale sur la corruption du 27 janvier 1999 (STE n° 173, article 38, paragraphes 1 et 2). Ils ont été introduits dans le but de s'assurer que les Etats contractants revoient périodiquement les réserves qu'ils ont formulées.

131. Si l'extradition est refusée en raison d'une réserve formulée conformément à l'article 16, les articles 6 et 7 s'appliquent. Cela ressort expressément du paragraphe 7, qui applique la maxime *aut dedere aut judicare* et la renforce en instaurant une obligation de communiquer aussitôt à l'Etat requérant la décision conformément au paragraphe 8.

132. Aux termes du paragraphe 7, l'obligation faite à l'Etat requis de soumettre l'affaire aux autorités compétentes en vue de poursuites résulte du rejet d'une demande d'extradition faite par un Etat requérant. Toutefois, l'Etat requis et l'Etat requérant peuvent convenir de ne pas soumettre l'affaire aux autorités compétentes de l'Etat requis en vue de poursuites. Ainsi, si l'Etat requérant ou l'Etat requis estime qu'il n'a pas réuni d'éléments suffisants pour porter l'affaire devant les tribunaux de l'Etat requis, il peut être plus indiqué de continuer l'enquête jusqu'à ce que l'affaire soit en état d'être jugée. L'application de la maxime *aut dedere aut judicare* admet donc une certaine souplesse découlant de la nécessité d'une coopération pleine et entière entre l'Etat requérant et l'Etat requis afin de ne pas compromettre les poursuites déjà engagées.

133. Lorsque l'Etat requis soumet l'affaire à ses autorités compétentes en vue de poursuites, ces dernières sont tenues de l'examiner et de statuer dans les mêmes conditions que pour toute infraction de caractère grave conformément aux lois de cet Etat. L'Etat requis doit communiquer l'issue finale des poursuites à l'Etat requérant et au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe, qui en informe le COSTER.

134. Lorsqu'un Etat requérant estime qu'un Etat requis ayant formulé une réserve n'a pas satisfait aux conditions énoncées aux paragraphes 1, 2 et/ou 7, parce que, par exemple, aucune décision judiciaire sur le fond n'a été prise dans un délai raisonnable dans l'Etat requis en vertu du paragraphe 7, il a la possibilité de saisir le COSTER. Celui-ci est compétent pour examiner la question et émettre un avis sur la conformité du refus avec la Convention. Cet avis est soumis au Comité des Ministres afin qu'il adopte une déclaration en la matière. Lorsqu'il exerce ses fonctions en vertu du paragraphe 7, le Comité des Ministres se réunit dans sa composition restreinte aux Etats contractants.

135. Les expressions «sans retard injustifié», figurant au paragraphe 7, et «dans un délai raisonnable», au paragraphe 8, doivent être entendues comme étant synonymes. Ces notions laissent place à une certaine marge d'interprétation et, selon les termes de la Cour européenne des Droits de l'Homme, «s'apprécie[nt] 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 [de la personne objet de la demande d'extradition] et celui des autorités compétentes (voir, parmi beaucoup d'autres, les arrêts *Pélissier et Sassi c. France* du 25 mars 1999, [GC], n° 25444/94, CEDH 1999-II, et *Philis c. Grèce* (n° 2) du 27 juin 1997, *Recueil* 1997-IV, p. 1083, § 35)» (*Affaire Zannouti c. France* du 31 juillet 2001).

Article 17

136. Cet article prévoit la création d'un comité conventionnel le COSTER (acronyme formé à partir des mots *Conference of Contracting States against Terrorism*/Conférence des Etats contractants contre le terrorisme), chargé d'un certain nombre de tâches ayant trait au suivi de la Convention. Ce comité, conçu sur le modèle de celui de la Convention sur la cybercriminalité du 23 novembre 2001 (STE n° 185, article 46), est ouvert à la participation de tous les Etats contractants.

137. L'établissement de ce comité de suivi spécifique ne remet pas en cause les missions assignées au CDPC en application de l'article 10, avec lequel le COSTER est invité à coopérer étroitement dans l'exercice de ses fonctions. Le COSTER joue un rôle particulièrement important en ce qui concerne les réserves formulées en conformité avec l'article 16. A cet égard, il est chargé d'assurer la procédure prévue à l'article 16, paragraphe 8. Au-delà de ses fonctions purement conventionnelles, le COSTER est investi d'une mission plus large dans le cadre des activités juridiques menées par le Conseil de l'Europe en vue de lutter contre le terrorisme. Le COSTER est ainsi appelé à servir de centre d'échange d'informations sur les évolutions juridiques et politiques ainsi que, à la demande du Comité des Ministres, à examiner les nouvelles mesures juridiques antiterroristes adoptées dans le cadre du Conseil de l'Europe, à formuler des propositions de mesures supplémentaires, nécessaires en particulier pour améliorer la coopération internationale dans ce domaine, à élaborer des avis et l'exécution des mandats donnés par le Comité des Ministres.

Article 18 (inchangé)

138. Cette disposition, inhabituelle parmi les clauses finales des conventions élaborées dans le cadre du Conseil de l'Europe, a pour objet de permettre à chaque Etat contractant de dénoncer cette Convention dans des cas exceptionnels, notamment s'il y a abolition dans un autre Etat contractant du régime véritablement démocratique au sens de la Convention européenne des Droits de l'Homme. Cette dénonciation peut, à la discrétion de l'Etat qui la déclare, prendre effet immédiatement, c'est-à-dire dès réception de la notification par le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe, ou à une date ultérieure.

Article 19

139. Cette disposition, conforme aux clauses finales types des traités du Conseil de l'Europe, concerne les notifications aux Etats contractants. Il va sans dire que le Secrétaire Général doit également informer les Etats de tous autres actes, notifications et communications au sens de l'article 77 de la Convention de Vienne sur le droit des traités relatifs à la Convention et non expressément prévus à l'article 19, tels que ceux visés aux articles 12 à 18.