



Paris, le 13 novembre 2013

GOP (2013) 2

GROUPE DES PARTIES A LA CONVENTION DU CONSEIL DE L'EUROPE POUR LA PREVENTION DU TERRORISME [STCE N° 196]

RÉSUMÉ

**DU RAPPORT D'ÉVALUATION THÉMATIQUE SUR LA MISE EN ŒUVRE DE
L'ARTICLE 6 (« RECRUTEMENT POUR LE TERRORISME ») DE LA CONVENTION DU
CONSEIL DE L'EUROPE
POUR LA PRÉVENTION DU TERRORISME
(STCE n°196)**

Secrétariat de la Division Terrorisme
Direction de la société de l'information et de la lutte contre la criminalité, DG I

codexter@coe.int - <http://www.coe.int/terrorism>

1. Introduction

La Convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme (STCE n°196), ouverte à la signature à Varsovie le 16 mai 2005, est entrée en vigueur le 1^{er} juin 2007. Au 1^{er} octobre 2013, elle avait été ratifiée par 30 Etats. Elle a en outre été signée, mais pas ratifiée, par 14 autres pays.

Lors de sa 3^e réunion, le 11 avril 2012, le Groupe des Parties à la Convention a décidé de consacrer son premier rapport d'évaluation thématique à l'article 6 de l'instrument.

Cet article traite de l'un des aspects clés de la prévention du terrorisme, à savoir le recrutement pour le terrorisme. Il est libellé comme suit :

« 1. Aux fins de la présente Convention, on entend par « recrutement pour le terrorisme » le fait de solliciter une autre personne pour commettre ou participer à la commission d'une infraction terroriste, ou pour se joindre à une association ou à un groupe afin de contribuer à la commission d'une ou plusieurs infractions terroristes par l'association ou le groupe.

2. Chaque Partie adopte les mesures qui s'avèrent nécessaires pour ériger en infraction pénale, conformément à son droit interne, le recrutement pour le terrorisme, tel que défini au paragraphe 1 de cet article, lorsqu'il est commis illégalement et intentionnellement. »

Toutefois, l'on ne peut évaluer la mise en œuvre de l'article 6 par les Etats parties sans tenir compte de la mise en œuvre d'autres dispositions de la Convention liées à l'application de cette disposition. Le Groupe des Parties a ainsi estimé que les articles 8 (Indifférence du résultat), 9 (Infractions accessoires), 10 (Responsabilité des personnes morales), 11, paragraphe 2 (possibilité, pour les juridictions nationales, de prendre en considération les condamnations antérieures et définitives prononcées dans des Etats étrangers), et 12 (conditions et sauvegardes) étaient particulièrement pertinents pour l'évaluation de la mise en œuvre de l'article 6.

Le Groupe a également décidé d'inclure des questions sur le rôle d'éventuelles stratégies plus vastes englobant diverses mesures pour la prévention du terrorisme. Etant donné que l'adoption d'une telle stratégie n'est pas obligatoire aux termes de la Convention, il a décidé de laisser les Etats parties libres de soumettre ou non des informations à cet égard.

Ce document analyse et résume la situation relative à la mise en œuvre de l'article 6 dans les Etats parties, sur la base des réponses reçues ; il contient également certaines recommandations générales et spécifiques aux Etats membres adoptées par le Groupe des Parties.

Par conséquent, il ne vise pas à établir une analyse comparative détaillée de tous les aspects pertinents des systèmes de droit pénal des 28 Etats parties qui ont fourni des informations au Groupe des Parties, mais à donner un aperçu de la mise en œuvre de l'article 6 et de certaines dispositions connexes, afin de permettre au Comité d'experts sur le terrorisme (CODEXTER) de traiter les éventuelles insuffisances relevées dans la Convention elle-même ou dans son interprétation.

Le Groupe des Parties note qu'aucun des Etats parties n'a effectué de déclaration ou émis de réserve concernant les dispositions de la Convention couvertes par le présent rapport d'évaluation thématique.

2. Aperçu de la mise en œuvre

Article 6

En vertu de l'article 6, paragraphe 2, les Etats parties sont tenus d'ériger le recrutement pour le terrorisme en infraction pénale, lorsqu'il est commis illégalement et intentionnellement. Conformément au paragraphe 1 de ce même article, le recrutement désigne « le fait de solliciter une autre personne pour commettre ou participer à la commission d'une infraction terroriste, ou pour se joindre à une association ou à un groupe afin de contribuer à la commission d'une ou plusieurs infractions terroristes par l'association ou le groupe ».

Si tous les Etats parties érigent en infraction pénale le recrutement pour le terrorisme conformément aux obligations découlant de la Convention, la transposition de l'article 6 dans les législations nationales s'est opérée de diverses manières. Le recrutement aux fins du terrorisme constitue une infraction distincte dans 15 Etats parties. Deux Etats parties sont en train d'amender leur législation afin qu'un tel recrutement soit considéré comme une infraction distincte. Dans 11 Etats parties, cet acte n'est pas introduit en tant qu'infraction distincte dans le droit national.

De la même manière, on observe des différences considérables dans la façon dont les groupes ou associations de terroristes sont traités dans le droit pénal interne des Etats parties (voir également la section sur l'article 10 ci-dessous). Bien que tous soient dotés de dispositions traitant des groupes criminels et/ou terroristes, ils n'appliquent pas les mêmes critères en droit interne pour la définition de tels groupes.

Certains d'entre eux ne reconnaissent comme auteurs d'infractions que les personnes physiques, même si ces individus commettent ces actes dans le cadre d'une association ou d'un groupe. Par conséquent, ils ne considèrent pas les associations ou groupes en tant que tels responsables pénalement, bien que l'appartenance à une association ou à un groupe puisse constituer une circonstance aggravante dans les procédures engagées contre les personnes concernées. En revanche, d'autres Etats parties reconnaissent la responsabilité pénale non seulement des personnes physiques, mais aussi des personnes morales (y compris certaines formes d'associations ou de groupes) pour les actes commis par leurs membres afin de servir leurs intérêts. Ces actes sont généralement sanctionnés par des amendes et par la dissolution de la personne morale en question.

Comme anticipé par les auteurs de la Convention, dans la pratique, le verbe « solliciter » a été traduit (et, dans une certaine mesure, interprété) différemment selon les systèmes juridiques des Etats parties, allant de la persuasion (parfois par le recours à la menace) à l'instigation.

La définition des termes « illégalement » et « intentionnellement », spécifiquement mentionnés à l'article 6, paragraphe 2, peut varier légèrement selon les différents systèmes et traditions juridiques, mais tous les Etats parties sont dotés de dispositions de droit pénal et/ou de lignes directrices juridiquement contraignantes qui donnent une définition et une interprétation exhaustives de ces notions.

Article 8

L'article 8 prévoit que « pour qu'un acte constitue une infraction au sens des articles 5 à 7 [...], il n'est pas nécessaire que l'infraction terroriste soit effectivement commise. »

Sur les vingt-huit Etats parties répondants, vingt-sept ont déclaré que c'était effectivement le cas dans leur législation nationale.

Dans un des Etats parties, ces dispositions sont respectées pour ce qui est des « appels publics au terrorisme », mais elles ne s'appliquent pas nécessairement aux autres formes de recrutement.

Article 9

L'article 9 impose aux Etats parties l'obligation d'ériger les actes suivants en infractions accessoires aux infractions établies aux articles 5 à 7 de la Convention :

- la participation en tant que complice à une infraction (paragraphe 1, alinéa a) ;
- l'organisation de la commission d'une infraction ou le fait de donner l'ordre à d'autres personnes de la commettre (paragraphe 1, alinéa b) ;
- la contribution à la commission d'une infraction (paragraphe 1, alinéa c, i et ii) ;
- la tentative de commettre une infraction (paragraphe 2).

Les 28 Etats parties répondants sont tous dotés de dispositions pénales générales ou d'une combinaison de dispositions générales et spécifiques au terrorisme couvrant les infractions accessoires susmentionnées. Un Etat partie a déclaré avoir directement intégré l'article 9 dans son Code pénal.

Article 10

L'article 10 de la Convention oblige les Etats parties à établir, conformément à leurs principes juridiques, la responsabilité des entités morales qui participent aux infractions visées aux articles 5 à 7 et à l'article 9 de la Convention. Cette responsabilité peut être pénale, civile ou administrative (cf. paragraphe 2) et doit être sans préjudice de la responsabilité pénale des personnes physiques qui ont commis les infractions (cf. paragraphe 3).

Comme souligné dans la section sur l'article 6, les Etats parties n'ont pas une approche uniforme de la responsabilité des entités morales, qui peut être de nature pénale, civile ou administrative.

Article 11, paragraphe 2

L'article 11, paragraphe 2, prévoit que les Etats parties adoptent les mesures nécessaires pour permettre à leurs tribunaux de prendre en considération, dans la mesure où le droit interne le permet, les condamnations antérieures et définitives prononcées dans un Etat étranger pour des infractions visées dans la Convention.

Vingt-sept Etats parties ont déclaré que leur législation était conforme aux dispositions de l'article 11, paragraphe 2.

Un Etat partie n'a pas pris les mesures juridiques nécessaires pour permettre la prise en considération par ses tribunaux des condamnations antérieures et définitives prononcées dans un Etat étranger dans la détermination de la peine.

Article 12

L'article 12 impose aux Etats l'obligation de s'assurer que l'établissement, la mise en œuvre et l'application de l'incrimination visée aux articles 5 à 7 et à l'article 9 de la Convention se déroulent dans le respect des obligations relatives aux droits de l'homme leur incombant en vertu du droit international.

Il est tout particulièrement fait référence, à cet égard, au droit à la liberté d'expression, à la liberté d'association et à la liberté de religion.

En outre, le paragraphe 2 de ce même article oblige les Parties à s'assurer que la mise en œuvre et l'application de l'obligation d'incriminer les infractions visées aux articles 5 à 7 et à l'article 9 de

la Convention soient subordonnées au principe de proportionnalité eu égard aux buts légitimes poursuivis et à leur nécessité dans une société démocratique, et qu'elles excluent toute forme d'arbitraire, de traitement discriminatoire ou raciste.

Tous les Etats parties ont déclaré respecter les obligations énoncées à l'article 12, soit par le biais de garanties constitutionnelles, soit par leur adhésion à des instruments internationaux de droits de l'homme (soit par une combinaison de ces deux moyens). Dans certains d'entre eux, il existe également des garanties dans les parties pertinentes du code pénal.

S'agissant de l'évaluation du respect des droits de l'homme dans la mise en œuvre et l'application de l'obligation d'incriminer les infractions visées dans la Convention, il ressort des réponses que dans tous les Etats parties les mesures « normales » qui garantissent le respect de ces droits au niveau interne dans d'autres formes d'affaires pénales s'appliquent également aux affaires de terrorisme.

De la même manière, l'ensemble des Parties confirme que les garanties procédurales en matière pénale, notamment le principe d'« égalité des armes » entre l'accusation et la défense, sont pleinement applicables aux affaires de terrorisme.

Observations complémentaires

12 Etats parties ont fourni à titre volontaire des informations sur les stratégies nationales qu'ils ont adoptées pour prévenir et combattre le terrorisme.

Plusieurs de ces stratégies mettent l'accent sur la nécessité d'établir des contacts et une coopération avec les divers acteurs et groupes non gouvernementaux concernés pour prévenir plus efficacement la radicalisation.