



Strasbourg, 17 juillet 2014

GOP (2014) 4

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 7 (« ENTRAÎNEMENT 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 le terrorisme, 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 30 mai 2014, la Convention avait été ratifiée par 32 Etats. Elle a en outre été signée, mais pas encore ratifiée, par 12 autres pays.

Lors de sa 6^e réunion, les 12 et 13 novembre 2013, le Groupe des Parties à la Convention a décidé de consacrer son deuxième rapport d'évaluation thématique à l'article 7 de la Convention.

L'article 7 concerne l'entraînement pour le terrorisme. Il n'oblige pas les Etats parties à ériger en infraction pénale le fait de suivre un entraînement pour le terrorisme (« entraînement passif »). Il est libellé comme suit:

« 1. Aux fins de la présente Convention, on entend par 'entraînement pour le terrorisme' le fait de donner des instructions pour la fabrication ou l'utilisation d'explosifs, d'armes à feu ou d'autres armes ou substances nocives ou dangereuses, ou pour d'autres méthodes et techniques spécifiques en vue de commettre une infraction terroriste ou de contribuer à sa commission, sachant que la formation dispensée a pour but de servir à la réalisation d'un tel objectif.

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

Outre l'évaluation de la mise en œuvre de l'article 7, le Groupe des Parties a décidé d'examiner également la mise en œuvre de certaines autres dispositions de la Convention qui sont liées à l'application de l'article 7. Il s'agit de l'article 8 (indifférence du résultat), de l'article 9 (infractions accessoires), de l'article 10 (responsabilité des personnes morales), de l'article 11 (sanctions et mesures), de l'article 12 (conditions et sauvegardes) et de l'article 14 (compétence).

Le Groupe des Parties a également convenu d'inclure une série de questions relatives à l'application de l'article 7 dans les Etats parties eux-mêmes, et entre eux. Il a décidé de laisser les Etats parties libres de répondre ou non à ces questions.

Le Groupe des Parties a convenu d'un modèle pour l'évaluation de la mise en œuvre de l'article 7 constitué d'un ensemble de questions regroupées sous les sections suivantes:

- transposition de l'article 7 ;
- modifications possibles de l'article 7 ;
- transposition des articles 8 - 10 concernant les infractions pénales visées par les dispositions de l'article 7 ;
- sanctions et mesures relatives aux infractions pénales visées par les dispositions de l'article 7 ;
- conditions et garanties relatives à l'application des articles 7 et 9 ;
- établissement de la compétence ;
- informations complémentaires.

Ce modèle de questionnaire a été transmis à l'ensemble des Etats parties à la Convention, qui avaient été invités à envoyer leurs réponses avant le 28 février 2014. Vingt-sept Etats parties ont répondu au questionnaire.

Après avoir examiné les réponses lors de sa réunion du 5 mai 2014, le Groupe des Parties a élaboré le présent résumé du rapport d'évaluation thématique. Le rapport d'évaluation thématique est un document confidentiel. Cependant, selon la règle 11 de procédure du Groupe des Parties (doc. GOP (2012) 1), le Groupe adopte le résumé du rapport d'évaluation thématique à l'attention

du CODEXTER. Le présent résumé, adopté par le Groupe des Parties conformément à la règle 11 précitée, contient les éléments principaux du rapport.

Par conséquent, le rapport d'évaluation thématique et son résumé ne visent pas à établir une analyse comparative détaillée de tous les aspects pertinents des systèmes de droit pénal des 27 Etats parties ayant répondu, mais à donner un aperçu de la mise en œuvre de l'article 7 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.

2. Aperçu de la mise en œuvre

Transposition de l'article 7

Les Etats parties qui ont répondu au questionnaire ont transposé l'article 7 de deux manières différentes, soit en introduisant une infraction distincte dans le droit pénal interne ou dans une législation spécifique en matière de terrorisme, soit en incluant l'infraction de *recrutement* dans un certain nombre de dispositions (généralement déjà existantes) du droit pénal interne et/ou d'une législation spécifique en matière de terrorisme.

Il convient de souligner que la Convention n'impose pas aux Etats parties de transposer l'article 7 dans leur droit interne d'une manière particulière. Si un Etat partie décide d'introduire une nouvelle disposition spécifique sur l'« entraînement pour le terrorisme » dans son droit interne, ou préfère s'appuyer sur des dispositions déjà existantes, ou une combinaison de ces dispositions, dans son droit interne, aux fins de la transposition de l'article 7 de la Convention, les deux approches répondent aux exigences du droit international des traités. Il s'agit là d'une question de choix qui revient aux seuls Etats parties, dès lors que la méthode de transposition ne nuit pas à la capacité de » l'Etat partie à mettre en œuvre effectivement la Convention. Si un Etat partie se fonde sur des dispositions existantes du droit pénal, selon lesquelles la fourniture d'un « entraînement pour le terrorisme » est considérée comme une infraction accessoire, cet Etat partie doit cependant veiller à ce que les infractions accessoires à l'article 7 énoncées dans la Convention puissent être également incriminées comme il convient dans son droit interne.

Les informations communiquées par les Etats parties sur la définition des termes « explosifs », « armes à feu », « autres armes » et « substances nocives ou dangereuses » dans leur législation interne montrent que, même si des différences mineures existent entre les Etats parties à cet égard, ces différences ne sont pas de nature à réduire l'efficacité de la Convention. Il convient de noter que les paragraphes 118 à 121 du rapport explicatif de la Convention contiennent certaines indications (non contraignantes et non exhaustives) sur l'interprétation des termes précités. Le Groupe des Parties se félicite que les définitions utilisées par les Etats parties répondants ne soient pas contraires à ces indications.

Le Groupe des Parties note enfin qu'aucun des Etats parties ayant répondu au questionnaire n'a indiqué avoir rencontré de problèmes juridiques spécifiques lors de la transposition de l'article 7 dans sa législation.

Modifications possibles de l'article 7

Le Groupe des Parties constate tout d'abord que la plupart des Etats parties qui ont répondu ne voient pas la nécessité de modifier la disposition. Un Etat a informé le Groupe des Parties qu'il est allé au-delà de l'obligation d'incrimination figurant à l'article 7, puisque la simple diffusion de procédures pour la fabrication de dispositifs de destruction est considérée dans ce pays comme une infraction, dont les peines encourues sont aggravées par le fait que cette diffusion s'effectue via des réseaux de communication électronique (notamment internet).

Incrimination du fait de recevoir un entraînement pour le terrorisme

Le Groupe des Parties note qu'une grande majorité des Etats parties qui ont répondu au questionnaire ont érigé ou envisagent d'ériger le fait de recevoir un entraînement pour le terrorisme en infraction dans leur législation, considérant qu'il s'agissait soit d'une infraction distincte, soit d'un acte préparatoire à l'infraction terroriste ou d'une tentative de commettre une infraction terroriste. Certains Etats parties n'ont pas pris position sur la nécessité d'incriminer le fait de recevoir un entraînement pour le terrorisme au niveau international ; en revanche, d'autres sont en faveur d'une telle initiative. Une des raisons invoquées est que l'incrimination d'un terroriste potentiel à un stade précoce (c'est-à-dire au moment où il cherche à suivre ou suit un entraînement) va renforcer la capacité des Etats à protéger leurs citoyens et leurs infrastructures contre le terrorisme.

D'autres Etats parties soulignent que l'incrimination du fait de recevoir un entraînement pose certains problèmes. Il est difficile, par exemple, de prouver que le bénéficiaire de l'entraînement a également l'intention de commettre un acte terroriste. Il est également important d'éviter un conflit potentiel entre une obligation d'incriminer le fait de recevoir un entraînement pour le terrorisme et les obligations qui découlent du droit à la liberté d'expression et du droit d'accès à l'information.

A cet égard, le Groupe des Parties note qu'une grande majorité des Etats parties qui ont répondu au questionnaire ont, d'une manière ou d'une autre, déjà érigé ou envisagent d'ériger en infraction au niveau national le fait de recevoir un entraînement, ce qui tend à montrer que cette incrimination est également souhaitable au niveau international si l'on veut renforcer encore davantage la coopération internationale pour prévenir et combattre le terrorisme

Le Groupe des Parties souhaite par conséquent que le CODEXTER procède à un examen approfondi de la question de l'incrimination du fait de recevoir un entraînement pour le terrorisme en tenant compte des différents arguments pour et contre qui ont été avancés par les Etats parties ayant répondu au questionnaire.

Transposition des articles 8 - 10 concernant les infractions pénales visées par les dispositions de l'article 7 :

Le Groupe des Parties prend note du fait que tous les Etats parties qui ont répondu au questionnaire appliquent l'article 8 dans son intégralité, et ne lient donc pas la commission de l'infraction consistant à fournir un entraînement pour le terrorisme à la commission réelle d'un acte terroriste. Le Groupe des Parties estime qu'en raison de la dangerosité inhérente à tout acte d'entraînement pour le terrorisme – que cet acte ait abouti ou non et qu'il ait été commis ou non à la suite de cet acte d'entraînement –, il est de la plus haute importance de prévoir des sanctions pénales dans tous les cas de fourniture d'un entraînement pour le terrorisme. Les rédacteurs de la Convention ont été très clairs à ce sujet (cf. paragraphe 127 du rapport explicatif) ; par conséquent, un Etat partie n'a pas de marge d'appréciation s'agissant de la transposition de l'article 8 dans son droit interne.

Le Groupe des Parties note avec satisfaction que dans la pratique, les Etats parties ont adopté une approche très uniforme de l'incrimination des infractions accessoires mentionnées à l'article 9.

Cela s'explique surtout par le fait qu'il s'agit d'infractions de droit commun et que, par conséquent, elles sont déjà visées par les dispositions générales des Codes pénaux de la plupart des Etats parties.

Le Groupe des Parties se félicite que l'article 10 ait été transposé dans la législation de tous les Etats parties ayant répondu. Même si quelques différences dans l'approche peuvent être observées dans les réponses fournies, ces différences ne semblent pas, dans la pratique, constituer de véritables obstacles à la bonne application de la Convention entre les Etats parties.

Sanctions et mesures relatives aux infractions pénales visées par les dispositions de l'article 7 :

Le Groupe des Parties prend note du fait que tous les Etats parties ayant répondu ont satisfait aux exigences juridiques prévues à l'article 11, paragraphes 1 et 3.

S'agissant de la mise en œuvre de l'article 11, paragraphe 2 (condamnations antérieures prononcées dans des Etats étrangers pour des infractions visées dans la Convention), le Groupe des Parties note que les Etats parties ne sont tenus de transposer cette disposition que dans la mesure où le droit interne le permet. Dans certains Etats, elle a été mise en œuvre de sorte à permettre aux juridictions nationales de prendre en considération les condamnations antérieures pour des infractions visées par la Convention prononcées dans pratiquement tous les pays ; dans d'autres, l'approche adoptée est plus restrictive. Gardant à l'esprit l'importance de traduire les terroristes en justice et de lutter contre la récidive, le Groupe des Parties souligne cependant qu'il convient de mettre en œuvre cette disposition dans la plus large mesure possible, aux fins de la lutte mondiale contre le terrorisme.

Conditions et garanties relatives à l'application des articles 7 et 9 :

Le Groupe des Parties souhaite rappeler combien il importe, dans une société démocratique, de respecter les obligations relatives aux droits de l'homme et le principe de la primauté du droit dans la prévention du terrorisme et la lutte contre celui-ci.

Il note donc avec satisfaction que tous les Etats parties ayant répondu prévoient des garanties légales et procédurales adéquates et, notamment, appliquent les garanties procédurales de droit pénal ordinaires aux affaires liées au terrorisme, sans restriction aucune.

Dans ce contexte, le Groupe considère également qu'il est encourageant que les Etats parties ne fassent pas de distinction entre les affaires pénales de droit commun et les affaires de terrorisme lorsqu'elles désignent les autorités chargées de veiller au respect des droits de l'homme et des garanties procédurales pénales. Dans les deux cas, il s'agit, dans la plupart des Etats parties, d'institutions indépendantes chargées de la protection des droits de l'homme au niveau national, y compris les tribunaux.

Cette approche permet de garantir que les affaires liées au terrorisme ne soient pas traitées par inadvertance selon des normes différentes de celles applicables aux autres affaires pénales en ce qui concerne le respect des obligations relatives aux droits de l'homme et à la primauté du droit, tout en empêchant les auteurs d'actes terroristes de se présenter en tant que victimes d'un déni de justice.

Etablissement de la compétence

Le Groupe des Parties note avec satisfaction que tous les Etats parties répondants ont pleinement transposé tous les éléments obligatoires de l'article 14 (compétence). Les très légères variations constatées s'expliquent par les différences qui existent entre les systèmes juridiques des Etats parties et ne constituent pas un obstacle à la bonne mise en œuvre de la Convention entre ces derniers.

Informations complémentaires

Le Groupe des Parties est pleinement conscient que la valeur ajoutée d'un instrument juridique international réside dans son application concrète. Par conséquent, il est nécessaire d'établir dans quelle mesure les Etats parties utilisent effectivement la Convention comme fondement juridique de leur coopération dans la prévention du terrorisme.

Le Groupe des Parties prend dûment note du fait que la quasi-totalité des Etats parties ayant répondu ont communiqué à titre volontaire des informations sur la jurisprudence pertinente et/ou des informations statistiques sur l'application pratique des dispositions sur l'obligation d'extrader ou de poursuivre (« *aut dedere aut judicare* »), l'extradition et la coopération internationale en matière pénale.

Les réponses indiquent que, concrètement, seul un petit nombre d'affaires pénales liées à la fourniture d'un entraînement pour le terrorisme ont fait jusqu'ici l'objet de poursuites de la part des autorités compétentes des Etats parties. Cela est d'autant moins surprenant qu'il est difficile de prouver au-delà de tout doute raisonnable qu'une personne a fourni un entraînement pour le terrorisme. Le Groupe des Parties espère que le nombre d'affaires pénales relatives à la fourniture d'un entraînement pour le terrorisme qui seront portées devant les juridictions compétentes des Etats parties sera plus nombreux à l'avenir, et a l'intention de revenir sur cette question à un stade ultérieur.

Le Groupe des Parties fait également remarquer que la quantité relativement faible des informations statistiques communiquées dans les réponses au questionnaire ne lui suffisent pas pour prononcer sur l'efficacité de la Convention en tant que fondement juridique pour la coopération internationale en matière pénale, l'extradition et l'adhésion des Etats parties au principe « extrader ou poursuivre » (« *aut dedere aut judicare* ») sur la base des informations statistiques disponibles au moment de la rédaction de ce rapport. Le Groupe des Parties a l'intention de revenir sur ce sujet à l'avenir.