



Avis 255 (2005)¹

Projet de convention sur la prévention du terrorisme

Assemblée parlementaire

1. L'Assemblée parlementaire, ayant à plusieurs reprises appelé à renforcer l'action du Conseil de l'Europe contre le terrorisme, ne peut qu'accueillir avec satisfaction et encourager vivement le travail d'élaboration du projet de convention sur la prévention du terrorisme, qui a été examiné en première lecture par le Comité d'experts sur le terrorisme (Codexter) du 13 au 15 décembre 2004. Consciente du fait que l'actuel projet de texte représente l'état des travaux en cours et que le Codexter prévoit de se réunir à nouveau en février et en mars 2005, l'Assemblée est tenue d'émettre un avis sur le texte qui lui a été soumis. Cela étant, l'Assemblée parvient au constat provisoire que ce projet fait apparaître une contribution importante et utile aux efforts nationaux et internationaux de lutte contre le terrorisme international, tout en réitérant son appel en faveur d'un renforcement des travaux pour l'élaboration d'une convention globale sur le terrorisme.

2. Dans sa [Résolution 1400 \(2004\)](#) sur le défi du terrorisme dans les Etats membres du Conseil de l'Europe, l'Assemblée a déclaré que «la protection des droits de l'homme joue un rôle clé dans la lutte contre le terrorisme. Notre crédibilité dépend d'abord de ces droits. Toute violation de ces droits affaiblit la coalition internationale en lutte contre le terrorisme et fait gagner de nouveaux adeptes aux terroristes». Cette déclaration s'applique pleinement au projet de convention sur la prévention du terrorisme. En conséquence, pour que l'Assemblée puisse soutenir sans réserve le texte final de la convention, il est essentiel que le projet de convention tienne pleinement compte des normes fondamentales exposées dans les Lignes directrices du Comité des Ministres sur les droits de l'homme et la lutte contre le terrorisme, telles qu'adoptées le 11 juillet 2002, ainsi que de toute autre obligation pertinente s'imposant aux Etats membres en vertu du droit international. L'Assemblée invite également le Comité des Ministres à assurer la diffusion des projets ultérieurs de la convention sur le site Internet du Conseil de l'Europe, de sorte que la société civile bénéficie d'une opportunité effective de soumettre ses commentaires.

3. En conséquence, l'Assemblée adresse les recommandations suivantes au Comité des Ministres :

3.1. dans le titre, après le mot «convention», ajouter les mots «du Conseil de l'Europe»;

3.2. dans le préambule, alinéa 5 («Rappelant le besoin...»), remplacer la formulation actuelle par la suivante: «Réaffirmant la nécessité absolue que toutes les mesures prises pour lutter contre le terrorisme respectent les droits de l'homme, l'Etat de droit et, le cas échéant, le droit international humanitaire»;

3.3. dans le préambule, après l'alinéa 4, ajouter le nouvel alinéa suivant: «Réaffirmant que les actes de terrorisme, quels que soient leurs auteurs, ne sont en aucun cas justifiables par des considérations de nature politique, philosophique, idéologique, raciale, ethnique, religieuse ou de nature similaire, et rappelant l'obligation des Etats parties de prévenir de tels actes et, si ces actes ne peuvent être évités, d'en poursuivre et d'en sanctionner les auteurs par des peines qui tiennent compte de la gravité des actes commis»;

1. Discussion par l'Assemblée le 27 janvier 2005 (7e séance) (voir [Doc. 10423](#), rapport de la commission des questions juridiques et des droits de l'homme, rapporteur: M. Bartumeu Cassany ; et [Doc. 10439](#), avis de la commission des questions politiques, rapporteur: M. Mercan). Texte adopté par l'Assemblée le 27 janvier 2005 (7e séance).



- 3.4. à l'article 1 («Terminologie»), paragraphe 1, supprimer les mots «entrant dans le champ d'application et telles que définies dans l'un des traités» et, à la fin, ajouter les termes suivants: «lorsque l'objet de l'acte qui constitue l'infraction principale, par sa nature ou son contexte, est d'intimider une population, ou de contraindre un gouvernement ou une organisation internationale à accomplir ou à s'abstenir d'accomplir un acte quelconque»;
- 3.5. à l'article 2 («Objectif»), à la fin, ajouter les mots suivants: «et sur le plein respect des droits de l'homme et de l'Etat de droit»;
- 3.6. à l'article 3 («Politiques nationales de prévention»), à la fin du paragraphe 1, ajouter les mots suivants: «et le droit international humanitaire»;
- 3.7. à l'article 4 («Provocation publique à commettre un acte de terrorisme»), paragraphe 1, remplacer la disposition concernant la provocation indirecte (depuis «y compris» jusqu'à la fin de la phrase) par une formulation qui garantisse une plus grande précision juridique et un respect plein et effectif des droits de l'homme, en particulier la liberté d'expression;
- 3.8. si l'amendement vii ci-dessus n'est pas adopté, à l'article 4, paragraphe 1, supprimer la fin de la phrase après «acte de terrorisme»;
- 3.9. à l'article 4, paragraphe 2, après les mots «à condition que la provocation», ajouter les mots suivants: «incite à la violence et» et, après l'expression «risque imminent de», supprimer les mots «, ou rend probable la»;
- 3.10. dans les commentaires du rapport explicatif final concernant les articles 4 à 7, il faudrait souligner que toutes les mesures prises à propos des infractions doivent se conformer aux conditions et sauvegardes prévues à l'article 9, et notamment respecter pleinement l'article 10 ou l'article 11 de la Convention européenne des Droits de l'Homme, selon le cas;
- 3.11. supprimer l'article 6 bis («Non-dénonciation»);
- 3.12. si l'amendement xi ci-dessus n'est pas adopté, supprimer les paragraphes 1 et 2 de l'article 6 bis;
- 3.13. à l'article 7 («Infractions accessoires»), au paragraphe 1, ajouter l'expression «en toute connaissance de cause» à l'alinéa a, après «participation», et à la fin de l'alinéa b;
- 3.14. à l'article 7 bis («Non-applicabilité de la convention»), remplacer «La présente convention ne s'applique pas lorsque les infractions visées aux articles 4 à 7 de la présente convention» par: «Sans préjudice des obligations d'ériger en infraction pénale prévues aux articles 4 à 7, conformément aux conditions et sauvegardes prévues à l'article 9, les articles 15 et 16 ne sauront s'appliquer lorsque de telles infractions»;
- 3.15. à l'article 8 («Sanctions et mesures»), à la fin du paragraphe 1, ajouter «; de telles peines ne doivent en aucune circonstance inclure la peine de mort»;
- 3.16. à l'article 8, à la fin du paragraphe 2, ajouter la phrase suivante: «De telles condamnations ne doivent pas être prises en considération s'il apparaît que la condamnation résulte d'un déni de justice flagrant»;
- 3.17. supprimer l'article 8 bis («Confiscation»);
- 3.18. à l'article 9 («Conditions et sauvegardes»), paragraphe 1, remplacer les termes «l'établissement, la mise en œuvre et l'application de l'incrimination visés aux articles 4 à 7 de» par les termes «toutes les mesures prises en application de»;
- 3.19. à l'article 9, paragraphe 1, après les termes «liberté d'expression», ajouter «notamment l'exercice légitime de la liberté de discours politique»;
- 3.20. à l'article 9, paragraphe 1, remplacer «et la liberté de religion» par les mots suivants: «la liberté de religion, le droit à la liberté et à la sûreté, le droit à un procès équitable et l'interdiction de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants»;
- 3.21. dans la version anglaise uniquement, à l'article 9, paragraphe 2, remplacer les mots «should furthermore be subject to» par les mots «shall comply with» et remplacer le mot «should», lors de sa deuxième utilisation, par le mot «shall»;
- 3.22. supprimer l'article 11 («Prévention de la justification»);
- 3.23. supprimer l'article 11 bis («Non-abus du statut de réfugié»);

3.24. dans les commentaires du rapport explicatif final concernant l'article 13, souligner que toutes les mesures prises en application de cet article doivent se conformer aux conditions et aux sauvegardes prévues à l'article 9, en particulier aux dispositions de l'article 5 de la Convention européenne des Droits de l'Homme;

3.25. supprimer l'article 18 («Exclusion de la clause d'exception politique»);

3.26. remplacer l'article 18 bis («Clause de discrimination») par le suivant:

«Article 18 bis – Motifs de refus de l'extradition ou de l'entraide judiciaire

1. Les Etats parties doivent refuser d'accéder à une demande d'extradition ou d'entraide judiciaire faite en relation avec les infractions visées aux articles 4 à 7 lorsqu'il existe des raisons substantielles de croire que la demande :

- a. a été faite aux fins de poursuivre ou de punir une personne pour des considérations de race, de religion, de nationalité, d'origine ethnique ou d'opinions politiques, ou que le fait d'accéder à cette demande aggraverait la situation de cette personne pour l'une ou l'autre de ces raisons ; ou
- b. est le résultat d'un déni de justice flagrant.

2. Les Etats parties doivent refuser d'accéder à une demande d'extradition présentée en relation avec les infractions visées aux articles 4 à 7 lorsqu'il existe des raisons substantielles de croire que le fait d'accéder à la demande entraînerait pour la personne concernée un risque véritable :

- a. d'être exposée à la peine capitale, à moins que ce risque ait été éliminé par des assurances suffisantes de la part de l'Etat requérant ;
- b. de condamnation à une peine d'emprisonnement à vie incompressible, à moins que ce risque ait été éliminé par des assurances suffisantes de la part de l'Etat requérant ;
- c. d'être soumis à la torture ou à des peines ou traitements inhumains ou dégradants ;
- d. de subir un déni de justice flagrant» ;

xxvii. à l'article 19 («Information spontanée»), après le paragraphe 3, ajouter le nouveau paragraphe suivant: «4. Toute information pour laquelle il existe des raisons substantielles de croire qu'elle a été obtenue par la torture ou par des peines ou traitements inhumains ou dégradants ne peut être invoquée comme un élément de preuve dans aucune procédure» ;

xxviii. à l'article 31 («Suivi»), paragraphe 1, à la fin de l'alinéa a, ajouter: «et est chargé d'effectuer une évaluation spécifique de l'impact de la convention sur les droits de l'homme dans les Etats parties».

xxix. réviser l'annexe afin d'y inclure une liste complète des articles de traités contenant les «infractions principales» prévues.

4. L'Assemblée note avec satisfaction que, après ses appels répétés à renforcer le fondement juridique de la lutte contre le terrorisme, des travaux concrets ont été engagés. Elle constate cependant que le projet est loin d'être la convention globale de lutte contre le terrorisme que l'Assemblée a demandé d'élaborer à plusieurs occasions. En conséquence, elle espère que le Comité des Ministres se penchera de nouveau sur la question d'une convention globale dans les meilleurs délais. L'Assemblée tient tout particulièrement à signaler l'absence de définition juridique du terrorisme. Elle appelle donc le Comité des Ministres et les Etats membres à déterminer s'il est souhaitable d'élaborer une telle définition au sein du Conseil de l'Europe, et à soutenir dans toute la mesure du possible les activités correspondantes des Nations Unies.