

**DECLARATION SUR LES MESURES VISANT A ELIMINER LE TERRORISME
INTERNATIONAL (1994)
ET DECLARATION DE 1996, COMPLETANT CELLE DE 1994**

par Rohan Perera,

*Ex-Conseiller juridique du ministère des Affaires étrangères du Sri Lanka,
et Président du Comité spécial créé aux termes de la résolution 51/210
de l'Assemblée générale sur les mesures visant à éliminer le terrorisme international
(résolution du 17 décembre 1996)*

Déclaration sur les mesures visant à éliminer le terrorisme international (1994)

Contexte historique

Le débat qui s'est échelonné sur l'ensemble des années 1970, aux Nations Unies, au sujet de mesures visant à éliminer le terrorisme international s'est articulé essentiellement autour de la définition du concept de « terrorisme » – certains participants ayant souligné l'importance cruciale d'une définition précise, permettant de distinguer clairement le terrorisme des actes et actions liés aux luttes de libération nationale; en un mot, pour les partisans de cette approche, il s'agissait de définir très précisément le contenu du concept de terrorisme. Certains affirmaient également que l'on ne pourrait pas concevoir un ensemble de mesures juridiques en vue d'éliminer le terrorisme international si l'on ne procédait pas au préalable à une analyse des causes profondes du phénomène. En revanche, d'autres estimaient qu'il n'était ni réaliste ni même souhaitable de définir a priori le terrorisme, étant donné la diversité des conceptions politiques dans ce domaine, et que, d'autre part, on ne saurait remettre à plus tard – par une analyse préalable des causes profondes du terrorisme – la coopération en matière d'adoption d'instruments juridiques en vue de combattre et d'éliminer le terrorisme.

En dépit de ce long débat et des approches contradictoires de la question, il convient de noter que la communauté internationale a finalement adopté ce que l'on appelle aujourd'hui l'« approche sectorielle » – en ce qui concerne l'adoption de normes juridiques face au problème du terrorisme. Cette approche sectorielle, avant tout pragmatique, a essentiellement consisté à adopter un ensemble de conventions très spécifiques – chacune d'entre elles ayant trait à un type d'infraction bien défini, caractérisé par le recours à une violence aveugle et dû à des personnes pouvant très vraisemblablement être qualifiées de « terroristes »; ce type d'infraction entraînait, pour les États parties, une obligation d'extradition ou de poursuite en justice des auteurs du délit ou du crime.

Après les premières conventions, qui concernaient les détournements d'avions, d'autres instruments furent adoptés pour lutter contre des formes de terrorisme nouvelles et différentes, telles que les prises d'otages, ou encore les actes illégaux visant les aéroports et les installations de l'aviation civile, et les actes, également illégaux, portant atteinte à la sécurité de la navigation maritime.

Cette approche sectorielle visait à « verrouiller » toutes les options qui pouvaient s'offrir aux terroristes – par l'établissement, dans le cadre des traités en question, d'un ensemble d'obligations le plus large possible pour les États parties, qui, fondamentalement, devaient extraditer ou poursuivre en justice tous les délinquants/terroristes sans exception.

Développements importants du processus de négociation et résumé des principales dispositions

Dans les années 1990, on a assisté à un développement très rapide des actes de terrorisme, dans de nombreuses parties du monde. C'est alors que des liens dangereux ont commencé à s'établir entre les organisations terroristes et d'autres groupes engagés dans une criminalité transnationale organisée – par exemple, le trafic de stupéfiants, la traite des êtres humains, le commerce illégal des armes, le blanchiment d'argent, la contrebande de matières nucléaires et autres éléments dangereux; ces nouveaux phénomènes exigeaient des réponses concertées – en d'autres termes, un renforcement de la coopération internationale.

La communauté internationale était interpellée – dans un climat d'urgence – par de nouveaux phénomènes, tels que l'implication directe ou indirecte de certains États, qui laissaient utiliser leur territoire pour la perpétration d'actes terroristes contre d'autres États, ou encore le financement du terrorisme, et l'exploitation abusive du statut de demandeur d'asile ou de réfugié pour la perpétration, également, d'actes terroristes contre d'autres États. La nécessité d'adopter une nouvelle génération de conventions « sectorielles » n'était pas encore reconnue par une large majorité d'États membres. Dès lors, dans ce contexte, on privilégia la négociation et l'adoption d'une déclaration de principe générale sur les aspects majeurs du problème. C'est ainsi que, le 9 décembre 1994, l'Assemblée générale des Nations Unies, adopta, dans le cadre de sa résolution 49/60, la « Déclaration sur les mesures visant à éliminer le terrorisme international » (que nous désignerons ci-après sous la forme abrégée « Déclaration » ou « Déclaration de 1994 »).

Le paragraphe 8 du préambule de la cette déclaration reflète l'une des préoccupations formulées tout au long du débat sur ce sujet – à savoir la nécessité d'envisager de manière globale la lutte contre le terrorisme.

(L'Assemblée générale), « convaincue également que la répression des actes de terrorisme international, y compris ceux dans lesquels des États sont impliqués, directement ou indirectement, est un élément indispensable au maintien de la paix et de la sécurité internationales, »

La partie II de la Déclaration insiste davantage encore sur cet aspect de l'implication d'un État dans des actes de terrorisme – élément devenu ensuite polémique, lors de la négociation de conventions plus récentes. Ainsi, était intégré à la Déclaration le principe de non-utilisation du territoire d'un État pour la perpétration d'actes terroristes contre un autre État – sur la base de la Charte des Nations Unies et de la Déclaration relative aux principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les États.

« Les États, guidés par les buts et principes de la Charte des Nations Unies et d'autres dispositions applicables du droit international, doivent s'abstenir d'organiser ou de fomenter des actes de terrorisme sur le territoire d'autres États, d'aider à les commettre ou d'y participer, ou de tolérer ou encourager sur leur territoire des activités visant à l'exécution de tels actes ; » (paragraphe 4 de la Partie II de la Déclaration)

Un autre aspect de cette question de la non-utilisation du territoire d'un État pour la perpétration d'actes terroristes contre un autre État est celui d'une éventuelle exploitation abusive du statut de demandeur d'asile ou de réfugié à de telles fins. Ainsi, le paragraphe 5 f) de la partie II de la Déclaration demande instamment aux États de prendre les mesures nécessaires avant d'accorder l'asile, afin de s'assurer que le demandeur d'asile ne s'est pas

livré à des activités terroristes, et, après avoir accordé l'asile, de s'assurer que le statut de réfugié n'est pas mis à profit pour contrevenir aux dispositions de l'alinéa (a) de ce même paragraphe 5 – alinéa relatif à la non-utilisation du territoire d'un État à des fins terroristes.

La négociation de cette disposition particulière invitait à un juste – et délicat – équilibre entre deux principes opposés, à savoir, d'une part, la nécessité de préserver l'intégrité du statut de demandeur d'asile et de réfugié tel qu'il est reconnu par le droit international, et notamment par les conventions internationales pertinentes, et, d'autre part, la nécessité de prévenir toute exploitation abusive de ce statut pour la perpétration d'actes terroristes dans un autre État. Ainsi, après avoir prié instamment les États de prendre en particulier des « mesures efficaces et résolues » pour prévenir tout abus du statut de réfugié, le paragraphe 5 de la partie II de la Déclaration précise très explicitement que ces mesures doivent être conformes « aux dispositions applicables du droit international et aux normes internationales relatives aux droits de l'homme ».

La nécessité d'un tel compromis a réapparu dans le contexte de la Déclaration de 1996, complétant celle de 1994 sur les mesures visant à éliminer le terrorisme international, et d'autres initiatives juridiques qui devaient suivre.

Un autre élément majeur a été la reconnaissance, dans le cadre de la Déclaration de 1994, du fait que l'on ne pouvait pas invoquer des motifs politiques ou autres considérations du même ordre pour justifier un acte terroriste ; ainsi, selon le paragraphe 3 de la partie I de la Déclaration :

« Les actes criminels qui, à des fins politiques, sont conçus ou calculés pour provoquer la terreur dans le public, un groupe de personnes ou chez des particuliers sont injustifiables en toutes circonstances et quels que soient les motifs de nature politique, philosophique, idéologique, raciale, ethnique, religieuse ou autre que l'on puisse invoquer pour les justifier ; »

Cette question – c'est-à-dire le fait qu'il ne soit pas recevable d'invoquer des motifs politiques pour justifier un acte de terrorisme – a également refait surface, de manière encore plus aiguë, dans le cadre de la négociation de nouveaux instruments juridiques relatifs à ce même domaine.

D'autre part, la Déclaration de 1994 envisage également une coopération concrète des États membres concernant la prévention du terrorisme : c'est là la teneur de l'alinéa (d) du paragraphe 5 de la partie II de la Déclaration et du paragraphe 6 de cette même partie. Il s'agit notamment de :

- (a) Renforcer les échanges d'informations en matière de prévention du terrorisme et de lutte contre ce phénomène;
- (b) de mettre en œuvre de manière effective les conventions internationales applicables, et d'harmoniser la législation nationale avec ces conventions;
- (c) de conclure, sur les plans bilatéral, régional et multilatéral, des accords d'entraide judiciaire et d'extradition.

La Déclaration de 1994 demandait également au Secrétaire général des Nations Unies de contribuer à l'application de ce texte en prenant des mesures pratiques de renforcement de la coopération internationale – notamment la réunion de données sur l'état et la mise en œuvre des accords bilatéraux, régionaux et multilatéraux existants et relatifs au terrorisme, ou encore l'élaboration d'un recueil des lois et réglementations nationales sur la prévention et l'élimination du terrorisme international, et la réalisation d'une étude

analytique des instruments internationaux relatifs au terrorisme international afin d'aider les États à identifier les aspects de la question qui n'ont pas été traités dans ces instruments et qui pourraient l'être en vue de constituer un cadre juridique élargi et global sur la base de l'ensemble des conventions relatives au terrorisme international.

Influence de la Déclaration de 1994 sur les développements juridiques ultérieurs

La Déclaration de 1994 a contribué à l'établissement précis d'un certain nombre de normes qui allaient constituer autant de principes à intégrer aux instruments juridiques à venir.

Le principe de non-utilisation du territoire d'un État pour la perpétration d'actes hostiles à un autre État – principe réaffirmé dans la Déclaration de 1994 – devait prendre une nouvelle dimension dans le contexte de la lutte contre le terrorisme, et s'affirmer de nouveau dans le cadre d'instruments juridiques ultérieurs, tels que la Convention internationale pour la répression des actes de terrorisme nucléaire (2005), ou encore le Projet de Convention générale sur le terrorisme international.

De la même manière, le principe de non exploitation abusive du statut de demandeur d'asile ou de réfugié, également contenu dans la Déclaration de 1994, devançait son insertion et son développement dans le cadre de la Déclaration de 1996 – complétant celle de 1994 -, puis dans le Projet de Convention générale sur le terrorisme international.

Mais l'apport peut-être le plus important de la Déclaration de 1994 a été l'affirmation du principe de non invocation de motifs politiques ou liés à la politique pour justifier des actes criminels visant à provoquer la terreur au sein des populations en général. Ce principe a anticipé celui selon lequel les crimes terroristes ne devraient pas être considérés comme des « actes politiques » dans la perspective d'une éventuelle extradition – comme l'ont spécifié par la suite de nouvelles conventions « sectorielles ».

Enfin, en appelant à une étude analytique des instruments internationaux existants et relatifs au terrorisme international, afin d'identifier les aspects de la question non traités dans les instruments concernés et pouvant l'être pour constituer un cadre juridique élargi et global, composé de l'ensemble des conventions pertinentes, la Déclaration de 1994 a ouvert la voie à une « nouvelle génération » de conventions, à commencer par la Convention internationale pour la répression des attentats terroristes à l'explosif, ou encore le Projet de Convention générale sur le terrorisme international, en cours de négociation. Ainsi, dans son rapport de 1996 sur les mesures visant à éliminer le terrorisme international, le Secrétaire général des Nations Unies a identifié plusieurs champs d'activité terroriste non couverts par les traités existants : il s'agissait notamment des attentats à la bombe, du financement du terrorisme et de l'utilisation d'armes de destruction massive à des fins terroristes ; dans ce rapport, le Secrétaire général déclarait en conclusion qu'il était peut-être nécessaire d'élaborer de nouveaux instruments internationaux pour couvrir ces domaines (cf. A/51/336 et Add.1).

La Déclaration de 1996 complétant celle de 1994 sur les mesures visant à éliminer le terrorisme international

Développements importants du processus de négociation et résumé des principales dispositions

L'un des principaux axes de la Déclaration de 1996, adoptée par l'Assemblée générale le 17 décembre 1996 dans le cadre de sa résolution 51/210, était la question de

l'exploitation abusive du statut de réfugié pour la perpétration d'actes terroristes contre des États tiers – préoccupation de plus en plus importante de la communauté internationale, et notamment des États accueillant des réfugiés. La négociation sur cet aspect particulier révélait la nécessité d'un délicat équilibre entre, d'une part, la prévention de toute exploitation abusive du statut de réfugié à des fins terroristes, et, d'autre part, le respect des droits de l'homme. Le préambule et les dispositions opérationnelles de la Déclaration de 1996 sont révélateurs du compromis difficile auquel on est parvenu en la matière.

Ainsi, le paragraphe 6 du Préambule de la Déclaration de 1996 fait observer que la Convention relative au statut des réfugiés, faite à Genève le 28 juillet 1951 (et que nous désignerons ci-après par la formule « Convention sur les réfugiés ») ne peut être invoquée pour protéger les auteurs d'actes de terrorisme. Ce paragraphe 6 rappelle également, dans ce contexte, les articles 1^{er}, 2, 32 et 33 de la Convention sur les réfugiés – articles relatifs, entre autres éléments, aux motifs de non applicabilité de cette convention, tels que, par exemple, lorsque la personne demandant le statut de réfugié a commis des crimes graves.

Cette disposition est contrebalancée par le paragraphe 7 du préambule de la Déclaration de 1996 – paragraphe qui souligne qu'il importe, pour les États, de s'acquitter pleinement des obligations qui leur incombent en vertu des dispositions de la Convention relative aux réfugiés et de son protocole de 1967, notamment le principe du *non-refoulement* des réfugiés vers des lieux où leur vie ou leur liberté seraient menacées en raison de leur race, de leur religion, de leur nationalité, de leur appartenance à une certaine catégorie sociale ou de leurs opinions politiques. Ce même paragraphe 7 affirme que « la présente Déclaration n'affecte pas la protection fournie aux termes de la Convention et du Protocole et en vertu d'autres dispositions du droit international ».

Après le préambule, la partie « opérationnelle » de la Déclaration de 1996 maintient cet équilibre entre les exigences en question. Ainsi, au paragraphe 3, il est dit que les mesures nécessaires doivent être prises « conformément aux dispositions pertinentes de la législation nationale et du droit international, y compris les normes internationales relatives aux droits de l'homme... ».

Dans ce contexte, il est dit que les États doivent prendre les mesures appropriées avant d'octroyer le statut de réfugié, afin de s'assurer que le demandeur d'asile n'a pas participé à des activités terroristes et en examinant à cet égard les informations pertinentes sur le point de savoir si le demandeur d'asile fait l'objet d'une enquête, s'il est accusé de crimes liés au terrorisme ou s'il a été condamné pour avoir commis de tels crimes. Après avoir octroyé le statut de réfugié, les États ont également l'obligation de s'assurer que l'intéressé n'utilise pas ce statut pour préparer ou organiser des actes terroristes dirigés contre d'autres États ou leurs ressortissants.

Le paragraphe 4 de la Déclaration de 1996 souligne que les demandeurs d'asile qui attendent qu'il soit donné suite à leur demande ne peuvent tirer parti de cette circonstance pour éviter d'être poursuivis en justice pour actes de terrorisme. Cela rejoint les préoccupations de la communauté internationale, qui souhaite éviter que des terroristes puissent bénéficier, de cette manière, de « havres de protection ».

Ces dispositions relatives à la prévention de toute exploitation abusive du statut de demandeur d'asile ou de réfugié ont eu une influence très nette sur le contenu d'instruments juridiques ultérieurs, comme en témoignent les futurs articles du Projet de Convention générale sur le terrorisme international – lesquels s'inspirent de très près de la Déclaration de 1996 et prennent également en considération la nécessité d'équilibrer,

d'une part, l'obligation de prévenir toute exploitation abusive du statut de réfugié, et, de l'autre, le respect des droits de l'homme et des normes qui y sont liées.

En son paragraphe 5, la Déclaration de 1996 réaffirme l'importance d'une coopération efficace des États membres des Nations Unies, afin que ceux ayant participé à des actes terroristes soient traduits en justice. A cet égard, le paragraphe 5 souligne aussi, tout particulièrement, l'obligation des États membres de prendre toutes les mesures nécessaires dans le cadre de leur législation nationale, soit pour extraditer les terroristes, soit pour les déférer aux autorités compétentes aux fins de poursuites judiciaires.

Influence de la Déclaration de 1996 sur les développements juridiques ultérieurs

Le paragraphe 6 de la Déclaration de 1996 apporte une contribution importante à l'établissement du principe selon lequel les « crimes terroristes ne doivent pas être considérés comme des infractions de nature politique » – ce qui permettrait de les exclure du champ d'application des accords d'extradition ; ainsi, la Déclaration de 1996 confirme l'orientation déjà prise dans le cadre de la Déclaration de 1994. Le texte de 1996 renforce encore le principe en question, en encourageant les États – lorsqu'ils concluent ou appliquent des accords d'extradition – « à ne pas considérer comme infractions politiques exclues du champ d'application de ces accords les infractions liées au terrorisme qui mettent en danger la sécurité et la sûreté des personnes ou constituent pour elles une menace physique, quels que soient les motifs invoqués pour justifier ces infractions ». Ce principe d'une importance majeure est devenu par la suite une obligation liée à des traités, du fait de son insertion dans la « nouvelle génération » de conventions, de caractère sectoriel – et notamment, en premier lieu, la Convention internationale pour la répression des attentats terroristes à l'explosif (1997).

Une autre contribution importante au développement du droit international en matière de terrorisme international est la résolution qui accompagne la Déclaration de 1996 – résolution qui devait constituer un cadre de négociation de nouveaux instruments juridiques contre le terrorisme, devant combler les lacunes identifiées dans le rapport du Secrétaire général. Le paragraphe 9 de cette résolution prévoyait la création d'un « Comité spécial », « chargé d'élaborer une convention internationale pour la répression des attentats terroristes à l'explosif, puis une convention internationale pour la répression des actes de terrorisme nucléaire, afin de compléter les instruments internationaux existant en la matière » ; « ce Comité spécial » – peut-on encore lire au paragraphe 9 de la résolution – « examinera ensuite ce qu'il convient de faire pour compléter le cadre juridique offert par les conventions relatives au terrorisme international ». C'est au sein de ce Comité spécial que la « nouvelle génération » de Conventions – de type sectoriel – a été négociée : il s'agit de la Convention internationale pour la répression des attentats terroristes à l'explosif (1997), de la Convention internationale pour la répression du financement du terrorisme (1999) et de la Convention internationale pour la répression des actes de terrorisme nucléaire (2005). Enfin, au mois de septembre 2008, le Comité spécial en question négociait le Projet de Convention générale sur le terrorisme international.

Références

A. Instruments juridiques

Convention relative au statut des réfugiés, Genève, 28 juillet 1951, Nations Unies, *Collection des traités*, vol. 189, p.137.

Déclaration relative aux principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les États, résolution 2625 (XXV) de l'Assemblée générale du 24 octobre 1970.

Convention internationale pour la répression des attentats terroristes à l'explosif, New York, 15 décembre 1997, Nations Unies, *Collection des traités*, vol. 2149, p. 256.

Convention internationale pour la répression du financement du terrorisme, New York, 9 décembre 1999, Nations Unies, *Collection des traités*, vol. 2178, p. 197.

Convention internationale pour la répression des actes de terrorisme nucléaire, New York, 13 avril 2005, résolution 59/290 de l'Assemblée générale du 13 avril 2005.

B. Documents

Rapport du Secrétaire général sur les mesures visant à éliminer le terrorisme international, 6 septembre 1996 (A/51/336 et Add. 1).