

CONVENTION INTERNATIONALE POUR LA REPRESSION DES ATTENTATS TERRORISTES A L'EXPLOSIF

Par Pierre Klein

*Professeur, directeur du Centre de droit international
Université libre de Bruxelles*

La Convention internationale pour la répression des attentats terroristes à l'explosif a été adoptée sans vote par l'Assemblée générale des Nations Unies à New York le 15 décembre 1997 (résolution 52/164). Elle est entrée en vigueur le 23 mai 2001 et comptait, au 31 octobre 2008, 161 Etats parties. Cet instrument vise à faciliter les poursuites pénales à l'encontre des personnes qui sont les auteurs ou auteurs présumés d'attentats terroristes à l'explosif, en obligeant les Etats parties à poursuivre ces personnes ou à les extradier vers un autre Etat qui aurait établi sa compétence pour les juger. Il impose également aux Etats parties d'adopter des mesures de prévention en vue d'empêcher la préparation sur leur territoire de tels attentats.

Contexte

Dès le début des années 1990, l'Assemblée générale des Nations Unies a entendu jouer un rôle de premier plan dans la lutte contre le terrorisme. L'adoption, en 1994, de la Déclaration sur les mesures visant à éliminer le terrorisme international (annexée à la résolution 49/60, du 9 décembre 1994) et, plus encore, celle de la résolution 51/210, deux ans plus tard, témoignent pleinement de cette volonté. Ce dernier texte, en particulier, manifeste l'intention de l'Assemblée de donner une nouvelle impulsion au processus d'élaboration des normes conventionnelles visant à lutter contre le terrorisme. Le Comité spécial créé par cette résolution s'est ainsi vu chargé d'élaborer deux projets de conventions visant à assurer la répression, respectivement, des attentats terroristes à l'explosif et du terrorisme nucléaire. Ses travaux ont abouti, moins d'un an plus tard, à l'adoption de la Convention présentée ici. Une série d'attentats à la bombe perpétrés en 1995 et 1996 en différents points du globe a incité les Etats à lancer, dans le cadre du G7, le processus d'élaboration d'un instrument multilatéral qui permettrait d'assurer une répression plus efficace de tels faits, « de plus en plus courants » (préambule de la Convention, 7ème considérant). Ces types d'actes n'étaient en effet visés jusque-là en tant que tels par aucune des conventions « sectorielles » adoptées auparavant en vue de réprimer divers comportements susceptibles d'être liés à des activités terroristes (prises d'otages, détournement d'avions, actes dirigés contre la sécurité de la navigation aérienne ou maritime, etc.). Un large consensus sur la nécessité d'assurer la répression de tels actes, ainsi que sur les modalités de l'action internationale qu'il convenait d'entreprendre en ce sens, a permis l'adoption, dans des délais particulièrement brefs, de la Convention pour la répression des attentats terroristes à l'explosif.

Principales dispositions

La Convention de 1997 incrimine le fait de livrer, poser, faire exploser ou détonner intentionnellement « un engin explosif ou autre engin meurtrier dans ou contre un lieu public, une installation gouvernementale ou une autre installation publique, un système de transport public ou une infrastructure, dans l'intention de provoquer la mort ou des

dommages corporels graves, ou dans l'intention de causer des destructions massives de ce lieu, de cette installation, de ce système ou de cette infrastructure, lorsque ces destructions entraînent ou risquent d'entraîner des pertes économiques considérables » (article 2, par. 1). La tentative de commettre de tels faits, leur organisation, la complicité ou la contribution délibérée à leur perpétration sont également incriminées (article 2, par. 2 et 3). La Convention impose aux Etats parties de prendre les mesures nécessaires pour faire de ces faits des infractions pénales dans leur droit interne et les réprimer par des peines « prenant dûment en compte leur gravité » (article 4). Elle exclut également toute possibilité de justifier la perpétration de tels actes par des considérations de nature politique, philosophique, idéologique, raciale, ethnique, religieuse, ou d'autres motifs analogues (article 5). Les Etats parties sont tenus d'établir la compétence de leurs tribunaux à l'égard des faits incriminés. A l'instar de nombreux autres instruments de droit international pénal contemporains, la Convention de 1997 énonce des bases de compétences très larges : compétence territoriale (et, au-delà, à l'égard des faits commis à bord d'un navire ou d'un aéronef relevant de l'Etat, ou à l'encontre de ses installations publiques situées en dehors de son territoire), compétence personnelle active et passive, ainsi que compétence universelle, lorsque l'auteur présumé de l'infraction se trouve sur le territoire de l'Etat (article 6). De plus, tout Etat qu'un des faits incriminés par la Convention aurait eu pour objectif de contraindre à accomplir un acte quelconque ou à s'en abstenir est également habilité à établir sa compétence à l'égard de ce fait (article 6, par. 2, d)). Il ne s'agit toutefois là que de facultés pour les Etats parties, qui peuvent choisir d'établir leur compétence sur une seule de ces bases, sur plusieurs d'entre elles ou sur toutes (article 6, par. 3). L'Etat partie sur le territoire duquel se trouve l'auteur présumé de l'infraction a le choix, soit de soumettre l'affaire à ses autorités compétentes pour l'exercice de l'action pénale, soit de l'extrader vers un autre Etat partie qui aurait établi sa compétence à l'égard des faits en cause conformément à la Convention (article 8). Plusieurs dispositions ont pour objectif de faciliter l'extradition et l'entraide judiciaire entre Etats parties (articles 9 et 10). Pour les besoins de l'application de ces mécanismes, les faits visés par la Convention sont réputés non-politiques, et l'extradition ou l'entraide judiciaire ne pourront donc être refusées au motif qu'il s'agirait d'une infraction politique (article 11). Ceci ne fait toutefois pas obstacle à ce qu'un Etat refuse une demande d'extradition ou d'entraide s'il a de sérieuses raisons de croire que cette demande « a été présentée 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 » (article 12). Dans le même souci de protection des droits fondamentaux de l'individu, la Convention prévoit que toute personne détenue ou poursuivie en application de ses dispositions « se voit garantir un traitement équitable et tous les droits et garanties conformes à la législation de l'Etat sur le territoire duquel elle se trouve et aux dispositions applicables du droit international, y compris celles relatives aux droits de l'homme » (article 14).

Enfin, on notera encore qu'en sus du volet répressif qui constitue l'essentiel du dispositif qu'elle institue, la Convention de 1997 met également à la charge des Etats parties l'obligation d'adopter diverses mesures en vue de prévenir la perpétration d'attentats à l'explosif (article 15).

Plusieurs dispositions de la Convention précisent son champ d'application. C'est le cas, tout d'abord, sur le plan *ratione materiae*, des différentes définitions offertes dans l'article premier, qui précisent entre autres les notions d'installation, de lieu et de système de transports publics, ou d'« engin explosif ». Dans le même ordre d'idées, l'article 5 permet de mieux circonscrire la notion d'attentat *terroriste*, puisqu'il se réfère « aux actes

criminels relevant de la présente Convention, *en particulier ceux qui sont conçus ou calculés pour provoquer la terreur dans la population, un groupe de personnes ou des individus* ». Cette disposition offre ainsi des éléments susceptibles de contribuer à la définition de la notion de terrorisme, qui demeure évanescence dans les instruments juridiques à vocation universelle. Elle n'évite toutefois pas l'écueil souvent dénoncé d'une définition circulaire, en caractérisant l'acte comme terroriste par renvoi à la notion de terreur. Il convient encore de noter que le champ d'application de la Convention est limité aux infractions qui présentent un élément d'extranéité, en excluant son application aux situations purement nationales (article 3). Enfin, innovant notablement en cela par rapport à la grande majorité des conventions « sectorielles » antérieures, la Convention de 1997 dispose que « [l]es activités des forces armées en période de conflit armé, au sens donné à ces termes en droit international humanitaire, qui sont régies par ce droit ne sont pas régies par la présente Convention, et les activités menées par les forces armées d'un Etat dans l'exercice de leurs fonctions officielles, en tant qu'elles sont régies par d'autres règles de droit international, ne sont pas non plus régies par la présente Convention » (article 19, par. 2).

Cette dernière disposition a suscité diverses prises de position, exprimées par les Etats dans le cadre du processus d'élaboration de la Convention, ou au moment de signer ou de devenir parties à cet instrument. D'une part, plusieurs Etats parties ont défendu une interprétation large des termes « forces armées », en y incluant les forces de police, les civils qui dirigent ou organisent les activités officielles de forces militaires d'un Etat, ainsi que les civils qui agissent à l'appui des activités officielles de ces forces, s'ils sont soumis à leur commandement et à leur contrôle, réduisant d'autant le champ d'application de la Convention. D'autre part, certains Etats parties ont entendu, par des déclarations ou des réserves, restreindre la portée de l'article 19 aux cas où les forces armées, dans l'exercice de leurs fonctions, ne violent pas les règles et principes du droit international, exprimant, pour certains d'entre eux, la crainte qu'une telle clause revienne à légitimer le « terrorisme d'Etat » (*ibid.*). L'inclusion d'une disposition similaire dans d'autres instruments (ou projets) ultérieurs destinés à lutter contre le terrorisme a, par la suite, fait l'objet de débats intenses. Elle a, ainsi, constitué une des principales pierres d'achoppement dans les discussions qui ont entouré l'élaboration du projet de convention générale contre le terrorisme. Une telle clause, même si elle n'a aucunement pour effet de rendre licites certains comportements des forces armées d'un Etat qui seraient contraires au droit par ailleurs, suscite manifestement des réserves. Elle permet de fait aux auteurs d'actes entrant dans son champ d'application d'échapper à toute stigmatisation comme « terroristes » et a pour effet de rendre d'éventuelles poursuites pénales à leur encontre plus aléatoires. Son incorporation dans certains instruments internationaux conduit en tout cas inévitablement à relativiser les professions de foi des Etats lorsqu'ils expriment leur détermination à lutter contre le terrorisme sous toutes ses formes.

Application

Plusieurs dizaines d'Etats parties à la Convention de 1997 ont pris les mesures nécessaires, dans leur droit interne, pour établir leur compétence à l'égard des infractions visées par cet instrument. Son application ne paraît pas avoir soulevé de difficultés particulières à ce jour.

Références

A. Documents

Résolution 49/60 de l'Assemblée générale du 9 décembre 1994 (Déclaration sur les mesures visant à éliminer le terrorisme international).

Résolution 51/210 de l'Assemblée générale du 17 décembre 1996 (Déclaration complétant la Déclaration de 1994 sur les mesures visant à éliminer le terrorisme international).

B. Doctrine

S. Witten, "The International Convention for the Suppression of Terrorist Bombing", *American Journal of International Law*, vol. 92, No. 4, 1998, pp. 774.