

Foro Interparlamentario de las Américas
Fórum Interparlamentar das Américas



Forum interparlementaire des Amériques
Inter-Parliamentary Forum of the Americas

I^{re} Réunion du Groupe sur le terrorisme

Rapport final

Ville de Mexico, 21 mai 2003



Contenu

1.	Introduction	3
2.	Session Inaugural	3
3.	Sécurité hémisphérique et terrorisme	3
4.	La Convention interaméricaine contre le terrorisme	4
5.	Avancées et stratégies dans la lutte contre le terrorisme	4
6.	La Cour pénale internationale et le terrorisme	5
7.	Débat et conclusions	6
8.	Annexes	8
8.1	Annexe 1 – Pays et délégués présents	8
8.2	Annexe 2 – Déclaration du groupe sur le terrorisme	9
8.3	Annexe 3 – Présentation : Le Mexique et la lutte internationale contre le terrorisme	10
8.4	Annexe 4 – Présentation : La Convention interaméricaine contre le terrorisme	16
8.5	Annexe 5 – Présentation : La Cour pénale internationale et le terrorisme	21

1. Introduction

La première Réunion du Groupe spécial sur le terrorisme du FIPA a eu lieu dans les locaux du Sénat du Mexique le 21 mai 2003 et a réuni 16 parlementaires de 13 pays, représentant les quatre sous-régions de l'Hémisphère. (Voir la liste des pays et des délégués présents à l'annexe 1)

Ladite réunion a été convoquée à la suite de la proposition faite par la délégation de la Colombie de créer un Groupe de travail sur le terrorisme, proposition qui a été approuvée par résolution de l'Assemblée plénière du FIPA le 21 février 2003.

2. Session Inaugural

La représentante du pays hôte, Mme le Sénateur Silvia Hernández, a souhaité la bienvenue aux parlementaires présents et a fait ressortir l'importance de différencier les concepts de violence et de terrorisme. Elle a aussi mis l'accent sur la nécessité de travailler en vue de solutions politiques concertées pour la lutte contre ce fléau.

Par la suite la Présidente du FIPA, Mme le Sénateur Céline Hervieux-Payette, a fait un bref exposé de l'organisation et de ses travaux touchant cette question. Elle a par ailleurs signalé la responsabilité des parlementaires de garantir la sécurité de leurs citoyens et, dans même temps, de protéger le processus démocratique qui est une victime directe du terrorisme.



Président la session inaugurale : Sénateur Germán Vargas, Mme le Sénateur Céline Hervieux-Payette, Sénateur Enrique Jackson et Mme le Sénateur Silvia Hernández.

Ensuite, M. le Sénateur Germán Vargas Lleras, de Colombie, a expliqué les raisons pour lesquelles a été proposée la création de ce groupe de travail à la II^e Assemblée plénière du FIPA, soulignant l'importance de la question pour son pays. Il a également insisté sur le rôle des parlements en complément aux efforts des organes exécutifs en matière de sécurité hémisphérique et de lutte contre le terrorisme, citant comme exemple la prompte ratification d'instruments comme la Convention interaméricaine contre le terrorisme et l'actualisation de législations internes en la matière, pour compléter les efforts collectifs.

Enfin, le Président du Sénat du Mexique, M. le Sénateur Enrique Jackson, a de nouveau souhaité la bienvenue aux participantes et a fait l'éloge de l'initiative du FIPA de créer ce groupe de travail. Il a aussi mentionné l'importance pour les parlementaires de participer à la lutte contre le terrorisme, notamment en devançant les faits et en colmatant certaines lacunes de nature législative qui existent à cet égard. Enfin, M. le Sénateur Jackson a déclaré la réunion formellement inaugurée, donnant ainsi le coup d'envoi aux travaux.

3. Sécurité hémisphérique et terrorisme

Mme le Sénateur du Mexique Silvia Hernández a récapitulé les antécédents du travail du FIPA dans le domaine de la sécurité hémisphérique et du terrorisme, signalant les principales recommandations des groupes de travail qui ont traité la question lors de l'Assemblée plénière de 2002. Elle a également souligné la nécessité d'avoir une représentation permanente qui permette de donner suite aux



décisions prises dans les différentes réunions et de faire en sorte ainsi que le FIPA soit une organisation axée sur l'action.

Ensuite, M. Jorge Chabat, du Centre de recherche et d'enseignement économique du Mexique, a fait une présentation sur le concept de sécurité hémisphérique. Il y a fait ressortir l'évolution historique de la question ainsi que les obstacles qui s'opposent à l'établissement d'un cadre qui définisse le concept de sécurité régionale. Il a aussi mentionné l'importance de réexaminer le concept de menace à la sécurité sans le définir relativement à des questions spécifiques, mais en fonction du degré d'impact que pourraient générer certaines situations. De cette manière, on pourrait mettre au point un mécanisme souple permettant aux gouvernements de répondre rapidement aux dites menaces.

Par la suite, Mme Patricia Olamendi, Sous-secrétaire aux questions globales de la Chancellerie du Mexique, a fait une présentation où elle a expliqué le concept du terrorisme et son évolution dans le contexte international actuel ainsi que les principaux instruments juridiques internationaux ayant rapport à la question. Elle a également expliqué la position du Mexique vis-à-vis de la question et sa participation à l'élaboration de mesures de coopération internationale en la matière. *(Voir le texte de la présentation à l'annexe 3)*

4. La Convention interaméricaine contre le terrorisme

M^e Dante Negro, avocat au Sous-secrétariat aux affaires juridiques de l'OEA, a fait une présentation détaillée de la Convention interaméricaine contre le terrorisme au cours de laquelle il a fait un récapitulatif de ses antécédents, a décrit la structure et les caractéristiques du document et a souligné les compromis pour les pays signataires. *(Voir le texte de la présentation à l'annexe 4)*

Après avoir répondu à diverses questions des participants, M^e Negro a conclu en soulignant l'importance d'appuyer le consensus minimum entre pays que représente cette convention et a exhorté les parlementaires présents à promouvoir le processus de ratification de cette dernière dans leurs pays respectifs.

Par la suite, les parlementaires ont débattu la question du terrorisme, les positions autour de sa définition et des portées que doit avoir la lutte contre ce fléau étant diverses.

5. Avancées et stratégies dans la lutte contre le terrorisme

M. Jorge Calderón de l'Unité pour la promotion de la démocratie (UPD) de l'OEA a fait un exposé sur les travaux actuellement menés par cette institution avec les pouvoirs législatifs d'Amérique centrale relativement à la question du terrorisme. Ces travaux cherchent à faciliter au niveau législatif la mise en application de la Convention interaméricaine contre le terrorisme, à favoriser une réponse politique soutenue des pouvoirs législatifs de la région au processus de lutte contre le terrorisme, à élaborer des stratégies parlementaires nationales et sous-régionales pour renforcer le rôle des organes législatifs dans le développement de politiques contre le terrorisme et à assurer la ratification et la validité d'instruments juridiques en rapport avec la question.

La stratégie utilisée pour atteindre ces objectifs est basée sur la mise au point d'un cadre réglementaire général qui sert de modèle pour l'élaboration de lois internes conformes à l'ordre juridique de chaque pays. De cette manière, il est possible d'avoir une législation homogène dans les pays de la région relativement à la question du terrorisme, sans avoir besoin d'en appeler au processus de négociation ni à adopter un traité international.

La députée Mme Milena Calderón, de l'El Salvador, a complété l'exposé sur l'expérience centraméricaine et a fait un bref récapitulatif du développement du FOPREL (Forum des Présidents des pouvoirs législatifs d'Amérique centrale), lequel est une initiative cherchant à harmoniser les lois des pays centraméricains et le développement de mécanismes souples, efficaces et modernes d'intégration législative. Elle a également expliqué la participation du FOPREL dans cette initiative de lutte contre le terrorisme à travers la Commission des affaires internationales, économiques et d'intégration régionale qu'elle préside. Enfin, elle a fait un appel pour que cette stratégie de lutte contre le terrorisme appliquée en Amérique centrale soit répétée dans d'autres sous-régions de l'Hémisphère.

Ensuite, M. Alex Solís, consultant externe auprès de l'OEA, a fait la présentation du projet de cadre réglementaire sous-régional de combat contre le terrorisme élaboré pour les pays d'Amérique centrale. Il a expliqué que cette initiative cherche à compléter les efforts faits au niveau hémisphérique pour combattre le terrorisme, en créant un projet de loi modèle qui serve de base aux pays de la sous-région pour rédiger sa législation de lutte contre le terrorisme.

Par la suite, les parlementaires ont posé des questions de fond aux auteurs des exposés et ont discuté de la question de l'extradition en tant qu'aide dans le combat contre le terrorisme, parce qu'il s'agit d'un crime transnational, ainsi que de la nécessité d'actualiser les traités de coopération en matière pénale entre les pays.



Député Cristian Paredes, Sénateur Arthur Williams, député Javier Sierra, député Ángel Salazar, député Carlos Mejía et députée Milena Calderón.

6. La Cour pénale internationale et le terrorisme

Le député Marcelo Stubrin, d'Argentine, a fait une présentation sur la portée de la Cour pénale internationale (CPI) en rapport aux actes de terrorisme. Il a expliqué qu'actuellement la CPI ne peut juger les cas de terrorisme international, puisque les crimes de son ressort (précisés à l'article 5 du Statut de Rome) sont le génocide, les crimes de lèse-humanité, les crimes de guerre et l'agression. Quoiqu'il en soit, il est possible d'inclure le terrorisme international dans le nombre de crimes du ressort de la CPI au moyen d'une révision du Statut de Rome sept ans après son entrée en vigueur, soit à partir du 1^{er} juillet 2009.

Il a par ailleurs souligné que la lutte contre le terrorisme doit constituer une entreprise multilatérale aux mains des États, étant donné qu'à l'heure actuelle les organisations terroristes et la délinquance transnationale organisée ont démontré qu'elles sont capables de menacer la sécurité de la communauté internationale. Dans ce sens, le rôle que peut jouer la CPI par sa juridiction universelle et par sa compétence pénale spécialisée dans les crimes internationaux est des plus pertinents.

Enfin, le député Stubrin a fait un récapitulatif des pays d'Amérique qui font partie de la CPI et il a insisté sur la nécessité pour les parlementaires de travailler à l'élaboration de lois nationales qui permettent d'adapter la réglementation à la validité du Statut de Rome. (*Voir le texte de la présentation à l'annexe 5*)

7. Débat et conclusions

Après les présentations, les parlementaires ont partagé leurs points de vue relativement aux questions exposées. Les exposés ont reconnu l'importance de promouvoir la prompte ratification de la Convention interaméricaine contre le terrorisme, comme premier pas vers la mise au point d'instruments collectifs de lutte contre ce fléau.

Par ailleurs, on était d'accord que les travaux menés par l'UPD avec les organes législatifs centraméricains relativement à la ratification et à la mise en application de la Convention peuvent devenir un modèle à suivre dans d'autres régions de l'Hémisphère. La loi cadre élaborée pour les pays centraméricains pourrait être enrichie par d'autres expériences législatives annoncées à cet égard et être adaptée pour être utilisée par d'autres pays.

Par ailleurs, on a souligné l'importance de procéder à une révision critique de la législation pénale et des accords de coopération en vigueur entre les pays de l'Hémisphère et ce, en vue d'échanger des expériences et d'actualiser de manière conjointe les lois en la matière et renforcer ainsi la coopération régionale dans la lutte contre le terrorisme.



Député Waldo Mora, député Mario Calderón, Sénateur Ciro Ramírez, Sénateur Luis H. Gómez et député Torgan Moroni.

Pour ce qui est de la situation en Colombie, les participants ont exprimé leur solidarité avec le peuple colombien et ont condamné les actes de violence perpétrés par les groupes terroristes de ce pays. Pour leur part, les délégués colombiens ont partagé leurs expériences en matière d'élaboration de lois contre le terrorisme et ont souligné l'importance qu'ont pour la Colombie l'appui et la solidarité des pays de l'Hémisphère dans sa lutte contre ce fléau. Ils ont également répété leur invitation à tenir une prochaine réunion de ce groupe de travail en Colombie, invitation qui a été accueillie positivement.

Le représentant du Brésil a parlé de la Commission parlementaire de lutte contre le crime organisé au sein du Congrès du Brésil, laquelle a pour objectif de mettre au point une législation pertinente à cet égard et mène aussi des travaux de contrôle fiscal et d'enquête. Il a par ailleurs mentionné que ce pourrait être un exemple à prendre en compte par d'autres parlements de l'Hémisphère pour la mise sur pied de commissions spécialisées dans la lutte contre le crime organisé.

Mme le Sénateur Hervieux-Payette, Présidente du FIPA, a proposé Mme le Sénateur Silvia Hernández du Mexique comme leader du Groupe de travail sur le terrorisme pour donner suite aux conclusions de cette réunion et parler au nom du groupe. La proposition a été acceptée par tous les parlementaires présents.

Enfin, les parlementaires présents ont conclu leurs délibérations avec les points suivants :



1. Manifester leur expresse solidarité avec le peuple et le gouvernement colombiens, reconnaissant leurs efforts dans la lutte contre le terrorisme et condamnant les récents actes de violence perpétrés par des groupes en marge de la loi. Dans ce sens, les participants ont décidé d'adopter une déclaration officielle énonçant cette position. *(Voir le texte de la déclaration à l'annexe 2)*
2. Appuyer et promouvoir la ratification de la Convention interaméricaine contre le terrorisme au travers d'un travail parlementaire conjoint mené par les membres de ce groupe et ce, en vue d'accélérer le processus dans les pays attendant la ratification.
3. Faire une étude sur les instruments juridiques internationaux disponibles en matière de terrorisme, en vue d'évaluer leur portée et validité, ainsi que promouvoir la facilitation des démarches pour celles en instance de ratification.
4. Mener à bien les consultations entre les parlementaires de l'Hémisphère en vue d'élaborer des recommandations pour la Conférence spéciale sur la sécurité de l'OEA. Lesdites consultations peuvent se faire au moyen du Parlement virtuel du FIPA.

On a également convenu que la date de la prochaine réunion sera déterminée par la présidente du groupe de travail et sera sujette au suivi donné aux conclusions de cette table.

* * * * *



Participants à la Ire Réunion du Groupe spécial sur le terrorisme du FIPA

Première rangée : Dép. Waldo Mora (Chili); Sén. Silvia Hernández (Mexique); Sén. Céline Hervieux-Payette (Canada); Dép. Milena Calderón (El Salvador); Dép. Cristian Paredes (Rép. Dominicaine)

Deuxième rangée : Dép. Torgan Moroni (Brésil); Sén. Germán Vargas (Colombie); Dép. Marcelo Stubrin (Argentine); Sén. Ciro Ramírez (Colombie); Sén. Luis H. Gómez (Colombie); Dép. Mario Calderón (Costa Rica); Parl. Blasco Peñaherrera (Équateur); Dép. Ángel M. Salazar (Guatemala); Dip. Carlos E. Mejía (Guatemala); Sen. Arthur Williams (Jamaica); Dip. Javier Sierra (Honduras).



8. Annexes

8.1 Annexe 1 – Pays et délégués présents

Argentine

Député Marcelo Stubrin

Brésil

Député Torgan Moroni

Canada

Sénateur Céline Hervieux-Payette

Chili

Député Waldo Mora

Colombie

Sénateur Germán Vargas Lleras
Sénateur Ciro Ramírez
Sénateur Luis H. Gómes

Costa Rica

Député Mario Calderón

El Salvador

Députée Milena Calderón

Guatemala

Député Carlos E. Mejía
Député Angel M. Salasar

Honduras

Dép. Javier Sierra

Jamaïque

Sénateur Arthur Williams

Mexique

Sénateur Silvia Hernández

République Dominicaine

Député Cristian Paredes

Parlement andin

Parlementaire Blasco Peñaherrera
(Équateur)



8.2 *Annexe 2 – Déclaration du groupe sur le terrorisme*

DÉCLARATION DE LA Ire RÉUNION DU GROUPE SPÉCIAL DU FIPA SUR LE TERRORISME

Version originale : Espagnol

Le Groupe spécial sur le terrorisme, créé par le Forum interparlementaire des Amériques (FIPA), réuni à Mexico le 21 mai 2003 :

Condamne les actes perpétrés par le groupe terroriste des FARC contre la vie du gouverneur d'Antioquia, Guillermo Gaviria, de l'ex-ministre d'État Gilberto Echeverri et de huit membres de l'armée colombienne ainsi que toutes les opérations de ce groupe contre la population civile et l'infrastructure de production de l'État colombien.

Exprime sa solidarité avec les victimes du terrorisme et rejette catégoriquement toute action terroriste exécutée par les groupes en marge de la loi.

Se réjouit de la création d'un front commun contre le terrorisme en Colombie, formé par tous les partis politiques représentés au Congrès de ce pays.

Exhorte les parlements de la région à ratifier rapidement la Convention interaméricaine contre le terrorisme.

Accueille avec satisfaction l'invitation de la délégation de la Colombie à tenir une prochaine réunion dans ce pays.



8.3 Annexe 3 – Présentation : Le Mexique et la lutte internationale contre le terrorisme

LE MEXIQUE ET LA LUTTE INTERNATIONALE CONTRE LE TERRORISME

*Première réunion du Groupe parlementaire contre le terrorisme
du Forum interparlementaire des Amériques*

Présentation de Patricia Olamendi

Sous-secrétaire d'État pour les relations globales du Secrétariat aux Relations extérieures

21 mai 2003

Version originale : Espagnol

Je souhaite remercier tout particulièrement le Forum interparlementaire des Amériques et le Sénat de leur invitation à participer à cette réunion sur la lutte contre le terrorisme et les stratégies internationales en résultant.

Le terrorisme est le principal sujet à l'ordre du jour international. Les événements survenus aux États-Unis le 11 septembre 2001 ont marqué un « avant » et un « après » dans notre façon de voir le terrorisme. Aujourd'hui, nous vivons dans un monde différent dans lequel les questions liées la sécurité sont maintenant devenues prioritaires dans les affaires internationales.

Malgré sa notoriété actuelle, le terrorisme n'est pas nouveau. Au cours des dernières décennies, des travaux sérieux ont été menés par des organisations internationales, et même s'ils n'ont pas permis de prévoir les récents événements, ils ont certainement profité du nouvel élan provoqué par la situation actuelle.

Cela étant, j'aimerais commencer ma présentation par quelques considérations sur la nature du terrorisme, puis j'examinerai les difficultés à définir ce phénomène et la façon de le gérer à l'aide des instruments internationaux. Enfin, je décrirai la position du Mexique sur cette question, ainsi que les mesures qu'il a prises en tant que membre du Conseil de sécurité, et au niveau régional.

1. La nature du terrorisme

Les conflits politiques nationaux et internationaux ont toujours connu le terrorisme. Au sens propre, il fait référence aux actes violents dont l'objectif est de semer la terreur et de créer un climat de peur dans une société qui permet aux auteurs de parvenir à des motifs secrets. En fait, le terrorisme consiste à semer la terreur.

Au cours de l'histoire, des actes terroristes ont été commis par des gouvernements contre leurs propres populations ou d'autres états, mais aussi par certains groupes de protestation dont le but était de renverser un régime ou de créer un nouveau gouvernement. Au début du 21^e siècle, le terrorisme, comme d'autres formes de crimes, a profité de la mondialisation et les actes terroristes sont maintenant perpétrés par des groupes qui peuvent avoir ou non des liens avec des états ou le crime organisé, et qui peuvent agir à distance par rapport à leur situation géographique. En bref, le terrorisme international est aujourd'hui beaucoup plus complexe que ses précurseurs, si on peut les appeler ainsi.



Mais examinons cette question par étapes. Les actes terroristes sont marqués, dans les premiers cas, par leur nature aveugle contre la population cible et les moyens d'agression utilisés. Les actes terroristes ont un effet de terreur important qui facilite les objectifs de ceux qui les encouragent ou qui les commettent. L'essentiel des actes terroristes repose sur les conséquences imprévisibles et l'absence de considérations humaines.

On peut lier le terrorisme à quasiment toutes les causes sociales, et notamment celles dont la cause valable peut être évidente pour une grande partie de l'opinion publique.

Ceci nous oblige à faire une distinction fondamentale quand nous parlons de terrorisme : dans le domaine de la lutte contre le terrorisme, ce ne sont pas les motifs qui devraient faire l'objet de persécution, mais bien les moyens de les atteindre. Cette distinction est essentielle parce très souvent, les valeurs positives de certaines causes, comme par exemple la recherche de l'équité sociale, l'indépendance d'une région, la lutte pour protéger l'environnement, le droit de pratiquer une religion, etc., pourraient laisser le champ libre à la justification de l'utilisation de la violence.

Ceci étant dit, nous devons être très clairs sur le fait que les États, individuellement ou collectivement, doivent exprimer leur refus total des pratiques terroristes, quels que soient les raisons ou les prétextes tentant de les justifier. La nature des actes terroristes est une injure à toute forme de coexistence civilisée et au règlement pacifique des litiges, et ces actes ne peuvent donc pas être justifiés au nom de tout droit, revendication politique ou soi-disant avantages futurs.

2. La difficulté à définir le terrorisme

Étant donné la diversité des cultures et des intérêts dans la communauté internationale dans le domaine du multilatéralisme, il n'existe pas de définition unique et précise du terrorisme. Toutefois, le droit international dans ce domaine a inclus le concept du terrorisme dans une série d'actes définis dans les conventions et accords existants. Autrement dit, la convention traite et punit *les actes terroristes*, mais pas le terrorisme. C'est ce qu'on appelle une improvisation de la définition du terrorisme.

Bien qu'il ne soit pas souhaitable d'avoir une définition commune du terrorisme international dans le système des Nations Unies, une définition imposée par les pressions politiques et stratégiques du moment pourrait avoir les inconvénients suivants :

- La première définition serait forcément très large et pourrait mener aux règlements internationaux, ce qui élargirait cette définition pour y inclure des actes de violence qui, en utilisant le bon sens ou l'analyse politique et juridique conventionnelle, pourrait difficilement être considéré comme étant terroriste. Je fais notamment référence aux nombreuses expressions sociales comme les manifestations de protestation ou d'autres manifestations ou expressions de mécontentement qui sont loin d'être des actes terroristes.
- Une des autres difficultés à définir le terrorisme vient du fait qu'il n'est pas facile de faire la distinction entre les pratiques terroristes et les luttes des populations pour se libérer du colonialisme ou d'une soumission injustifiable. Bien que cet argument puisse davantage s'appliquer aux années 1960 qu'à l'heure actuelle, lorsque par exemple, les pays africains sont nés, on ne peut pas rejeter le concept des *mouvements de libération* reconnu sur le plan international dans un monde aussi changeant et dynamique sur le plan social que le nôtre.
- Enfin, la dernière difficulté provient du fait de la pression mise sur certains pays pour éviter toute condamnation de leurs forces armées ou de sécurité qui sont les instigateurs d'actes terroristes.



Les chances que la communauté internationale parvienne à un consensus sur le terrorisme ne dépendent pas vraiment du fait de parvenir à trouver une définition sur la question, mais plutôt sur le fait de parvenir à un accord politique sur le caractère inacceptable de l'utilisation de la violence et de l'augmentation de l'application des divers instruments internationaux existants par les gouvernements dont voici l'examen.

3. Instruments internationaux

Comme le phénomène du terrorisme international a touché la communauté internationale, il a fallu concevoir un cadre juridique, et cet effort se poursuit.

- Premièrement, l'effort le plus important consiste en la série des 12 instruments des Nations Unies interdisant, condamnant et réprimant les pratiques particulières considérées comme des actes de terrorisme, et qui incluent plusieurs variations du phénomène, au niveau national et international. Ces instruments sont variables : la prise en compte des actes commis contre les aéronefs et les passagers dans les aéroports, les actes commis contre les plates-formes fixes, les actes commis contre les diplomates et les personnes jouissant d'une protection internationale, les ambassades et les consulats, l'utilisation des bombes dans les actes terroristes et le financement du terrorisme, ces deux derniers étant les instruments les plus récents. Le Mexique est lié par ces 12 instruments (énumérés dans l'annexe).
- Deuxièmement, au niveau régional, les pays qui nous préoccupent sont parvenus à un accord important au moyen de la Convention interaméricaine contre le terrorisme. Cette Convention ne donne pas non plus de définition générique du terrorisme, mais elle accepte et encourage la ratification des 12 instruments des Nations Unies. La Convention présente un nombre considérable de mesures visant la coopération entre les pays, comme le contrôle aux frontières, le contrôle des passeports et les mesures visant à lutter contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme. En vertu de son importance particulière auprès des Amériques, le Mexique a présidé les travaux de la négociation de cet instrument et il est parvenu à ses propres objectifs de maintien de la validité du droit d'asile et du statut de réfugié face à la tentation d'abolir ces droits pour lutter contre le terrorisme, et du respect des droits de l'homme dans cette lutte. La Convention a été signée par 30 des 34 membres de l'Organisation des États d'Amérique, et notamment par le Mexique.
- Enfin, aux Nations Unies, un groupe de pays est en train de négocier un accord-cadre contre le terrorisme. C'est précisément en raison des difficultés relatives à la définition et à la portée de l'instrument indiquées ci-dessus que les négociations se sont enlisées. Il est probable qu'un autre instrument sur les actes de terrorisme nucléaire, en voie de négociation, sera conclu devant la Convention des Nations Unies contre le terrorisme.

4. La position du Mexique en matière de lutte contre le terrorisme

Étant donné les risques présentés par le terrorisme international à la sécurité nationale et internationale, le Mexique cherche à jouer un rôle dans le contexte international en vertu des trois éléments suivants :

1. *Condamnation totale et vigoureuse de tous les actes de terrorisme ;*
2. *Engagement à adopter toutes les mesures nécessaires pour lutter contre le terrorisme ; et*



3. *Appel à la protection et à la préservation des droits de l'homme dans le cadre de la lutte contre le terrorisme et le crime organisé.*

Conformément à ces trois principaux éléments, la position du Mexique sur le terrorisme et les mesures prises pour le combattre sont axées sur les approches suivantes :

Un. Le moyen de lutter contre le terrorisme. Le Mexique soutient que la façon efficace de lutter contre le terrorisme se fera au moyen de la coopération internationale, conformément à la Charte des Nations Unies et aux autres instruments de droit international, en respectant pleinement les droits de l'homme.

Deux. Le lien entre le terrorisme et les droits de l'homme. En luttant contre des actes criminels comme le terrorisme, aucun gouvernement ou société civile ne peut justifier de violer les droits fondamentaux de l'homme ou de priver un accusé de ses droits. L'interprétation selon laquelle les terroristes qui commettent des actes épouvantables devraient être jugés avec moins d'égards pour leurs droits est inacceptable.

Trois. Les relations entre le terrorisme et les luttes sociales armées. La Charte des Nations Unies et les résolutions pertinentes de l'Assemblée générale des Nations Unies protège et reconnaît le droit des populations à l'autodétermination. Par conséquent, il serait erroné de classer les mouvements de libération comme des mouvements terroristes puisque cette classification ne serait valide que pour les membres qui se sont engagés à titre individuel dans des actes terroristes, et non pour l'organisation dans son ensemble. Les mouvements de libération nationale agissent, comme d'autres combattants, dans le cadre de la loi qui régit les conflits armés, et qui interdit le terrorisme comme méthode de guerre.

Quatre. La résolution pacifique des conflits. Il faudrait encourager les solutions pacifiques dans les conflits dont la nature pourrait encourager des actes terroristes, bien que l'appel à une solution des conflits internationaux ne doive être en aucun cas interprété comme une tentative de justification des actes terroristes.

5. **La participation du Mexique à la lutte internationale contre le terrorisme**

Comme nous l'avons vu précédemment, le Mexique est lié par les 12 instruments des Nations Unies relatifs à la lutte contre le terrorisme et par la Convention interaméricaine contre le terrorisme.

De plus, deux semaines après les attentats perpétrés contre les États-Unis, notre pays a exprimé son soutien inconditionnel aux efforts de la communauté internationale visant à appliquer la Résolution 1373 du Conseil de sécurité des Nations Unies, adoptée le 28 septembre 2001, à la suite de ces attentats.

Pour lutter contre le terrorisme et empêcher son financement, la résolution, dont le respect est obligatoire, demande aux États membres d'améliorer leur législation et leurs pratiques dans les domaines suivants : le contrôle aux frontières et le contrôle des flux financiers. La résolution demande aussi aux membres des Nations Unies de rendre compte des étapes législatives, réglementaires et pratiques prises à cet égard. Le rapport du Mexique est public et vous pouvez le consulter sur le site Internet des Nations Unies.

La participation du Mexique, à titre de membre non permanent du Conseil de sécurité pour la période 2002-2003, lui a permis de participer aux groupes qui examinent les rapports requis par la Résolution 1373. L'approche prise par le Mexique dans cette tâche encourage la coopération internationale, soit d'aider les pays qui manquent terriblement de ressources financières, législatives ou institutionnelles à combattre et à réprimer le terrorisme.



Dans le contexte interaméricain, en plus d'encourager la Convention contre le terrorisme et de présider sa négociation, le Mexique est également un membre actif du Comité interaméricain contre le terrorisme, qui a pris des mesures de coopération dans le domaine du contrôle douanier et du contrôle des frontières, et de la lutte contre le financement du terrorisme et le blanchiment d'argent. Dans ce dernier domaine, le Mexique fait partie du International Financial Action Group qui a présenté des recommandations particulières sur la façon d'empêcher et de lutter contre le blanchiment d'argent et de mettre un terme au financement du terrorisme.

Après vous avoir présenté une vue d'ensemble du terrorisme dans le contexte international, la position et la participation du Mexique, je souhaiterais terminer cette présentation en faisant référence à l'un des aspects de la position de mon pays dont la validité et l'importance sont incontestables.

Le Mexique prévoit que le développement économique et social des populations permettra d'éviter des conflits et de contrôler certaines menaces aux niveaux national et international. On ne peut ignorer que la violence qui ravage notre société provient des problèmes économiques et sociaux. Si on ne fait rien, il ne pourra y avoir de mécanisme capable de mettre un terme à des actions répréhensibles comme le fait de semer la terreur dans le monde entier. La prévention est une tâche gigantesque mais au bout du compte, elle sera plus efficace que les mesures de répression qui pourraient engendrer encore plus de violence.

Tous les pays doivent faire front ensemble en matière d'efforts de prévention des actes terroristes, de sorte qu'aucune partie du monde ne vive dans la terreur permanente. Merci.

* * *



Annexe

Le Mexique a signé les instruments multilatéraux suivants afin de lutter contre le terrorisme international :

Organisations des Nations Unies

1. Convention relative aux infractions et à certains autres actes survenant à bord des aéronefs, signée à Tokyo le 14 septembre 1963.
2. Convention pour la répression de la capture illicite d'aéronefs, signée à La Haye le 16 décembre 1970.
3. Convention pour la répression d'actes illicites dirigés contre la sécurité de l'aviation civile, signée à Montréal le 23 septembre 1971.
4. Convention sur la prévention et la répression des infractions contre les personnes jouissant d'une protection internationale, y compris les agents diplomatiques, adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies le 14 décembre 1973.
5. Convention internationale contre la prise d'otages, adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies le 17 décembre 1979.
6. Convention sur la protection physique des matières nucléaires, signée à Vienne le 3 mars 1980.
7. Protocole pour la répression des actes illicites de violence dans les aéroports servant à l'aviation civile internationale, ajout à la Convention pour la répression des actes illicites dirigés contre la sécurité de l'aviation civile, signée à Montréal le 24 février 1988.
8. Convention pour la répression d'actes illicites contre la sécurité de la navigation maritime, signée à Rome le 10 mars 1988.
9. Protocole pour la répression d'actes illicites dirigés contre la sécurité des plates-formes fixes sur le plateau continental, signée à Rome le 10 mars 1988.
10. Convention multilatérale sur le marquage des explosifs plastiques et en feuilles aux fins de détection, signée à Montréal le 1^{er} mars 1991.
11. Convention internationale sur la répression du financement du terrorisme, adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies le 9 décembre 1999.
12. Convention internationale pour la répression des attentats terroristes à l'explosif, adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies le 15 décembre 1997.
13. Organisation des États américains
Convention interaméricaine contre le terrorisme, 2002.



8.4 Annexe 4 – Présentation : La Convention interaméricaine contre le terrorisme

*1^{re} Réunion du Groupe parlementaire de lutte contre le terrorisme,
du Forum interparlementaire des Amériques*

*Version sténographique de la présentation de M. Dante Negro
Sous-secrétaire aux affaires juridiques de l'OEA*

Original : espagnol

La présentation que je donnerai se réfère pour l'essentiel à la Convention sur le terrorisme. Il y a déjà certaines personnes à cette table de travail qui, ayant participé aux réunions antérieures, ont entendu la présentation. J'espère que ce ne sera pas trop pénible de l'écouter une autre fois, mais au cours de ces derniers mois elle s'est enrichie. Il importe de préciser que l'objectif de celle-ci est d'étudier la convention en détail.

Très souvent nous faisons face à un texte juridique et c'est un peu difficile d'essayer d'en saisir le sens et de comprendre la portée des obligations qui en découlent. Mais il s'agit d'une tâche importante, parce que c'est d'elle que dépend la décision prise dans les différents parlements quant à l'adoption ou non et à la ratification de cet instrument juridique.

Je tiens à vous préciser que ma présentation n'est pas une position officielle de l'OEA. Le Secrétariat général, en tant que dépositaire des Traités interaméricains, n'offre pas des interprétations officielles. Je le fais à titre personnel, je le fais en tant qu'avocat et, comme je l'ai également dit à des occasions antérieures, chaque avocat a une interprétation différente.

La Convention interaméricaine contre le terrorisme est la Convention la plus récente à être adoptée dans le système interaméricain. À ce jour, elle a été signée par 33 des États membres de l'OEA. Par contre, le dépôt des instruments de ratification n'a pas été tellement encourageant, car jusqu'ici nous n'en avons que trois.

La Convention a été adoptée dans le cadre de l'Assemblée générale tenue à la Barbade l'an dernier. Les antécédents les plus immédiats de cette Convention sont pour l'essentiel les faits qui ont eu lieu le 11 septembre. Ce ne sont toutefois pas les seuls.

L'OEA a pendant de nombreuses années effectué des travaux passablement fructueux dans le domaine de la lutte contre le terrorisme. Depuis les années soixante-dix il y a eu des tentatives d'élaborer des projets de convention de lutte globale contre le terrorisme, mais elles ont été très fractionnées. Dès les années quatre-vingt-dix, on a approuvé une déclaration et un plan d'action dans la ville de Lima qui a établi quelques paramètres de base pour la lutte contre le terrorisme. Des années plus tard, dans la ville de Mar del Plata, on a approuvé un compromis entre les États membres qui a donné naissance à la constitution du «CICTE», à savoir le Comité interaméricain contre le terrorisme, et qui aujourd'hui est l'entité qui, dans le cadre de l'OEA, canalise les activités des États membres dans la lutte contre ce fléau.



La Convention fixe des objectifs et des fins très clairs : prévenir, sanctionner et éliminer le terrorisme. Nous pouvons évaluer l'utilité de la Convention en fonction de la mesure où, par le biais des règles qu'elle comprend, elle répond à ces objectifs.

Je diviserai, pour des raisons d'ordre méthodologique, l'analyse de la Convention en deux domaines différents :

1. Le domaine des obligations qui découlent de la Convention, mais qui exigent un traitement législatif national, et
2. Le domaine qui stipule aussi des obligations non moins importantes, mais dont peuvent s'acquitter les États au moyen de leurs relations de coopération, autrement dit des relations entre les États et qui n'impliquent pas nécessairement des actes législatifs de la part des pays qui souhaitent être partie à la Convention.

Il y a pour l'essentiel quatre domaines où les États qui souhaitent être partie à la Convention doivent porter une grande attention, parce qu'ils méritent des actes législatifs ou pourraient, dans une certaine mesure, être en contradiction avec les règlements déjà adoptés au niveau national. Ces quatre domaines sont les suivants :

1. le financement du terrorisme
2. le blanchiment d'argent
3. l'asile et l'extradition, et
4. le transfèrement des personnes que sont sous garde et les garanties qui doivent leur être accordées pour ce transfèrement.

Dans les deux premiers domaines, peut-être parce qu'ils sont plus ou moins nouveaux, certains États n'ont toujours pas de législation suffisamment élaborée pour pouvoir être partie à la Convention. Pour ce qui est des deux derniers, je crois qu'il y a beaucoup d'États qui ont une législation très élaborée.

Avec cette présentation, je cherche à démontrer que l'adaptation de cette Convention n'est pas aussi ardue que cela pourrait paraître. Et quand nous analyserons chacun des domaines que j'ai mentionnés, je vous indiquerai certains paramètres qui peuvent aider à l'élaboration d'une législation nationale.

Ensuite, nous aurons un exposé sur l'élaboration de la législation nationale dans de nombreux domaines, mais je souhaite préciser quelles sont les normes minimums dont nous devons tenir compte pour pouvoir nous acquitter des obligations de cette Convention.

En matière de financement du terrorisme, qui est le premier domaine que j'ai signalé, nous avons l'article 4 de la Convention qui stipule que chaque État partie devra établir un régime juridique et administratif pour prévenir, combattre et éradiquer le financement du terrorisme.

Un régime juridique et administratif peut paraître avoir un contenu très vaste et peut-être se situer sur un terrain où nous n'avons pas les idées très claires. Quoi qu'il en soit, l'article 4 nous offre les lignes directrices pour élaborer une législation dans ce domaine et ces lignes directrices nous réfèrent aux recommandations du GAFI, qui sont 40 recommandations en matière de blanchiment d'argent et de capitaux et également certaines recommandations spéciales que le GAFI a approuvées en matière de terrorisme.

Ce sont les paramètres les plus déterminants que nous avons à l'intérieur de la Convention et qui peuvent nous servir pour l'essentiel à élaborer une législation dans ce domaine.



Il y a deux domaines fondamentaux que signale cette Convention en matière de financement et où il faut établir ce régime juridique et administratif : la supervision des banques et le mouvement trans-frontières de capitaux, de valeurs, etc.

Ce sont les domaines fondamentaux en matière de financement, quoiqu'il puisse y en avoir d'autres. De toutes façons, il est entendu que pour être partie à la Convention, chaque pays peut mettre au point des mesures supplémentaires pour renforcer la lutte contre le terrorisme.

La Convention n'exige pas que le délit de financement du terrorisme soit qualifié, et cela est très important. Elle prévoit également l'établissement d'une unité de renseignement. Une unité de renseignement qui va réglementer, qui va servir de moyen d'échange d'information, de moyen de coopération entre les États.

Pour résumer ce premier point : pour le financement du terrorisme nous avons deux domaines au minimum, la supervision des banques et les mouvements trans-frontières et nous pouvons prendre comme paramètres les règlements contenus dans les recommandations du GAFI.

Le deuxième domaine après le financement du terrorisme est le blanchiment d'argent, lequel est mentionné à l'article 6 de la Convention. Cet article stipule que les États parties sont dans l'obligation de considérer comme des délits déterminants du blanchiment d'argent les conduites réglementées dans la Convention. Ainsi, l'obligation qui découle de cet article est la qualification des délits déterminants.

Cela nous pose maintenant une question majeure. Quelles sont les conduites que réglemente la Convention ? La réponse nous mène à l'article 2 de la Convention qui peut sembler problématique et peut créer des confusions. Cet article contient une liste de conventions que sont pour l'essentiel celles qui ont été adoptées aux Nations Unies pour la lutte contre le terrorisme. Comme nous l'avons entendu dans la présentation antérieure, le délit du terrorisme n'est pas qualifié dans ces conventions, mais des conduites sont décrites qui sont réglementées par ces conventions.

Ainsi, la Convention interaméricaine contre le terrorisme nous renvoie à dix conventions, énumérées à l'article 2, qui nous permettent de définir le champ d'application. Il faut souligner que ce n'est pas en vertu de la Convention interaméricaine que les États sont tenus d'assumer les obligations des dix conventions mentionnées à l'article 2. Ce que l'on recherche c'est que ces conventions servent de référence aux fins de la description des conduites auxquelles s'appliquera la Convention interaméricaine.

Aussi, un État qui est partie à la Convention interaméricaine ne doit pas nécessairement accepter la définition des conduites qui figurent dans ces dix instruments juridiques. Il est possible de faire une déclaration indiquant que ne seront pas appliquées les définitions des conventions auxquelles n'est pas encore partie l'État et qui sont mentionnées à l'article.

En synthèse, si un État souhaite être partie à cette Convention interaméricaine, les étapes qu'il doit suivre à cet égard sont les suivantes :

Premièrement, déterminer s'il est ou non État partie aux dix instruments juridiques mentionnés à l'article 2. S'il est État partie, il n'y a aucun problème parce qu'il est déjà tenu de respecter les obligations qui en découlent. S'il n'est pas État partie à certains de ces instruments, il doit analyser s'il souhaite que les conduites définies dans lesdits instruments entrent dans le champ d'application de la Convention interaméricaine. Et s'il ne souhaite pas qu'elles s'appliquent, il doit alors faire une déclaration au moment de signer ou de déposer son instrument de ratification, en précisant que lesdits instruments juridiques ne seront pas applicables.



Ce sont là les trois étapes que chaque État devrait suivre pour pouvoir déterminer s'il souhaite que les dispositions de l'article 2 s'appliquent à lui.

À ce jour, des trois États qui ont déposé leurs instruments de ratification auprès du Secrétariat général, aucun n'a fait aucun type de déclaration de ce genre. Les États qui ont ratifié sont le Canada, Antigua-et-Baruda et Le Salvador, dans cet ordre chronologique.

Il y a d'autres pays qui, à ce jour, ont ratifié les conventions mais n'ont toutefois pas encore fait le dépôt respectif. Ces pays sont le Mexique et, si je ne m'abuse, le Nicaragua a annoncé qu'il avait mené à bonne fin ladite ratification.

Cette explication de l'article 2 a été faite pour la raison que nous sommes arrivés au point concernant le blanchiment d'argent. À cet égard, nous avons vu que les États se sont engagés à inclure dans leurs législations nationales, en tant que délits déterminants du blanchiment d'argent, toutes les conduites pouvant découler de l'article 2. Fondièremment ce serait leur obligation à cet égard.

Le troisième domaine est celui de l'asile et de l'extradition qui sont des figures particulièrement délicates dans les législations des pays latino-américains par l'ample tradition qu'ont ces institutions dans les législations nationales.

À lire les articles 11, 13 et 15 sur l'asile et l'extradition et l'article 12 sur le statut de réfugié, on peut conclure que l'État partie renoncerait à son droit de qualification en vertu de cette Convention interaméricaine.

Je ne cherche pas à vous soumettre à la tâche d'avoir à lire conjointement ces articles, mais j'aimerais vous en donner l'idée de base. Vous pourrez les lire tranquillement plus tard et nous pourrions en débattre.

Le Mexique, au moment de signer la Convention, a fait une déclaration à cet égard qui me semble donner à entendre que précisément il est en train de sauvegarder ce droit de qualification si inhérent à l'institution de l'asile qui a été utilisée pendant tant de décennies en Amérique latine. Si vous le souhaitez aussi, nous pouvons vous fournir le texte de la déclaration faite par le Mexique au moment de la signature, ce qui pourrait nous aider un peu à comprendre la thèse que je suis en train d'invoquer actuellement, à savoir que la Convention semble écarter ce droit de qualification.

La quatrième domaine que je souhaite aborder est le domaine du transfèrement de personnes et des garanties de droits. L'article qui se réfère à ce domaine est l'article 10 de la Convention où est stipulée une série de paramètres relativement au transfèrement d'une personne qui est détenue ou sous garde dans un pays vers un autre qui exige la présence de cette personne soit pour témoigner soit pour obtenir des preuves concernant certaines des conduites contenues dans la Convention.

L'article est suffisamment clair, mais il faut veiller à déterminer si toutes les exigences établies dans la Convention - et stipulées à l'article 10 - se conforment aux législations nationales de nos pays et ce, en vue de ne pas entrer en contradiction avec la Convention.

Ce sont donc là les quatre domaines. L'importance de pouvoir identifier chacun d'eux est que, comme vous le savez tous, lorsqu'un État se fait partie à un instrument international, il ne peut invoquer comme excuse pour le non-acquittement de ses obligations le fait que sa législation nationale est en contradiction ou n'est pas suffisamment développée pour pouvoir respecter les obligations qui découlent dudit traité.

Par conséquent, tout État qui souhaite être partie à cette convention est responsable d'examiner si toute sa structure interne, juridique et administrative, contribue à l'acquittement des obligations qui découlent de cette Convention interaméricaine. De là l'importance de pouvoir identifier ces domaines.



Il y a beaucoup d'autres obligations qui découlent également de la Convention. À mon avis ce ne sont toutefois pas des obligations qui méritent nécessairement une législation nationale. Un État pourrait prendre la décision de travailler dans bien d'autres domaines, parce que – et je le répète - la Convention qui est en train de se faire établir pour nous des normes minimums pour la lutte contre le terrorisme.

Quoi qu'il en soit, le minimum n'est pas nécessairement le meilleur ni parfait. Le minimum a été le résultat d'un processus de négociation très complexe dans le cadre de l'OEA, où il a fallu laisser de côté de nombreuses positions pour obtenir le consensus et exprimer celui-ci dans cet instrument juridique.

Nous avons donc en main le minimum, mais comme je viens de le dire, cela ne signifie pas qu'on ne pourra élaborer des législations nationales pour perfectionner les mécanismes de la lutte contre le terrorisme.

Il y a d'autres obligations qui ne méritent pas nécessairement l'élaboration d'une législation nationale, car ce sont simplement des obligations. Vous me demandez lesquelles. Nous les trouvons, entre autres, à l'article 7 qui appelle à la promotion de la coopération et de l'échange d'information. L'article 8 appelle à une collaboration étroite pour renforcer l'application effective de la loi, etc. Ce même article 8 parle de l'établissement et de l'amélioration des canaux de communication entre les autorités compétentes. Par hasard beaucoup de ces obligations ont été incluses dans le plan d'action approuvé par le CICTE (Comité interaméricain contre le terrorisme) dans sa troisième période ordinaire de sessions menée au début de cette année.

Si vous comparez les engagements que les États ont assumés sur la base de ce plan de travail et d'autres obligations, vous verrez qu'il y a beaucoup de coïncidence et vous vous rendrez compte qu'elles sont facilement respectées par les branches exécutives au niveau des ministères des Relations extérieures.

Avant de terminer l'analyse rapide de cette Convention, il y a deux autres points qui doivent être faits. Le premier concerne le travail que mène le CICTE et qui est un mandat que lui donne la Convention, à savoir de fournir de l'assistance dans l'application de cette dernière dans les États parties.

Un autre point qui à mon avis est très fondamental et qui a également été inclus dans les plus récentes Conventions interaméricaines est le rôle que joue le Secrétariat général dans la convocation de réunions de consultation quand il y a un nombre donné de dépôts d'instruments de ratification. Dans le cas de la Convention interaméricaine, le nombre est de dix dépôts d'instruments de ratification.

Ces réunions de consultation ne sont pas des mécanismes de révision de la Convention, mais ce sont des mécanismes qui permettent d'évaluer, d'échanger des idées, d'échanger les meilleures pratiques pour l'application de ladite Convention et d'identifier les obstacles auxquels se sont heurtés les États parties pendant l'application, pour évaluer ainsi quelle a été l'évolution de cette Convention.

Il y a lieu de souligner le travail réalisé par l'Unité pour la promotion de la démocratie dans les pays centraméricains relativement à la Convention.

Nous avons beaucoup de conventions dans le cadre interaméricain qui ont été adoptées avec force enthousiasme, avec de nombreux espoirs de renforcer la coopération interaméricaine, mais l'absence du nombre voulu de ratifications a fait que soit elles ne sont pas entrées en vigueur soit elles sont d'application très limitée.

J'espère que ce type de rencontres nous aidera à éviter que ce ne soit le cas de la Convention interaméricaine et que la majorité des États membres de l'organisation pourront arriver à accéder à cette dernière.



8.5 Annexe 5 – Présentation : La Cour pénale internationale et le terrorisme

LA COUR PÉNALE INTERNATIONALE ET LE TERRORISME

*Première réunion du Groupe parlementaire contre le terrorisme
du Forum interparlementaire des Amériques*

Présentation de Marcelo Stubrin, député d'Argentine

Version originale : Espagnol

Histoire de la Cour pénale internationale

Le 1er juillet, lorsque les 60 ratifications exigées par le Statut de la Cour pénale internationale, adopté à Rome quatre ans plus tôt (17 juillet 1998) ont été obtenues, le traité international est entré en vigueur, et il a marqué une étape importante dans le droit international et constitue actuellement un instrument juridique fondamental en matière de protection des droits de l'homme. À ce jour, le traité compte 77 États parties et 139 États signataires. La Cour pénale internationale fonctionne déjà. Elle a été fondée à La Haye (Pays-Bas) en mars 2003 et elle est composée de 18 juges et l'avocat argentin Luis Moreno Ocampo, récemment élu procureur. La Cour est en voie d'organisation et les règlements juridiques internationaux sont préparés en vue de compléter le statut prévu par cette dernière. De plus, l'activité juridique et législative générée dans les États Parties est importante puisqu'ils doivent améliorer leur législation et créer des mécanismes pour établir un lien avec la Cour pénale internationale.

Il est encourageant de rendre compte de l'importance du Statut de Rome et de la Cour pénale internationale pour les pays des Amériques. Sur un total de 35 pays (Amérique du Nord, Amérique centrale, Caraïbes et Amérique du Sud), 17 sont déjà des États parties (quasiment 50 %). Sur les 18 pays restants, précisons que huit d'entre eux n'ont pas signé le Statut et n'y ont pas adhéré (principalement les pays d'Amérique centrale et des Caraïbes), tandis que 10 États signataires sont en train d'obtenir le consentement, en vertu de leur législation nationale, leur permettant de satisfaire leurs obligations internationales établies dans le traité (au moyen de la ratification, de l'acceptation ou de l'approbation). L'un des États qui n'a pas signé, la Dominique a rejoint le traité le 12 février 2001 après la période pendant laquelle le traité est resté ouvert à la signature puis a expiré (31 décembre 2000).

Autrement dit, 77 % des pays des Amériques se sont engagés au niveau international à rencontrer les objectifs du Statut de la Cour pénale internationale et à promouvoir l'établissement et le fonctionnement d'une cour si importante.

Les États-Unis ont maintenu leur opposition à ce traité international et au fonctionnement de la Cour pénale internationale en mettant en doute la juridiction universelle de la Cour, malgré le fait qu'elle soit subsidiaire aux tribunaux nationaux. Pendant les travaux préparatoires et la conférence internationale à l'origine du Statut de Rome, les États-Unis ont indiqué qu'ils étaient contre la possibilité qu'une cour de ce type existe et ils ont signé le traité le dernier jour de la période de signature. Le Président Clinton a apposé sa signature le dernier jour de son mandat (31 décembre 2000), malgré la vive opposition du congrès et sans le soutien total de son propre parti, le parti Démocrate.



Par la suite, le gouvernement républicain de George W. Bush a mis cette signature de côté, en envoyant une note au Secrétaire général des Nations Unies le 6 mai 2002, indiquant que les États-Unis n'avaient pas l'intention de devenir un État partie à ce statut. Autrement dit, aujourd'hui le pays ne peut même pas être considéré comme un État partie.

Les freins à la Cour pénale internationale

Il ne fait aucun doute que les implications du fonctionnement de la Cour pénale internationale et de sa juridiction universelle sur les crimes internationaux et les incidences juridiques du statut, même dans le cas de pays non-membres, veut dire que de nombreux pays ont décidé de ne pas signer le traité, ou, après l'avoir signé, de ne pas le ratifier. Toutefois, malgré le nombre important de ratifications nécessaires à son entrée en vigueur, il a fallu seulement quatre ans après sa ratification pour qu'il devienne une réalité pour la communauté internationale.

L'approbation par le Conseil de Sécurité des Nations Unies de la Résolution N°1422 (2002) le 12 juillet 2002, basée sur une proposition des États-Unis, a encore mis le Statut de Rome à l'ordre du jour, quelques jours après son entrée en vigueur, et cela a entraîné un vif débat sur la juridiction du tribunal. Le résultat a différé de l'intention de départ, en raison de la résistance exprimée par un groupe d'États parties au traité contre la proposition des États-Unis.

La résolution approuvée fait tout particulièrement référence à l'article 16 du Statut de Rome, et elle détermine que, pour une durée d'un an, la Cour n'entamera ou ne procédera pas à des enquêtes ou des procès d'aucune sorte pour les cas liés aux actions ou aux omissions relatives aux opérations établies ou autorisées par les Nations Unies, et qui concernent notamment : la participation de fonctionnaires, d'anciens fonctionnaires, de personnel ou d'ancien personnel de tout état qui n'est pas partie à un Statut mais qui met à disposition des troupes pour lesdites opérations. Cette exception peut être renouvelée par le Conseil de sécurité pour des périodes annuelles.

La première période tire à sa fin et le Conseil de sécurité ne demandera pas son renouvellement, puisque la résolution a été conçue pour s'appliquer aux situations exceptionnelles et très particulières dans lesquelles les actions prises par la Cour pourraient interférer avec les efforts du Conseil de sécurité visant à maintenir la paix et la sécurité internationales. À l'évidence, l'intention était de protéger les membres des Nations Unies, les forces de maintien de la paix, les citoyens et les États non-parties au Statut, de toute accusation irresponsable pouvant entraîner des changements contre eux, et qui dépendent de la juridiction et de l'intervention de la cour. L'autre intention était d'éviter de politiser la juridiction de la cour internationale.

Toutefois, les rédacteurs n'avaient pas l'intention de transformer la résolution en un article général qui resterait provisoire et qui mettrait en doute l'immunité secrète qui pourrait modifier l'esprit du Statut de Rome.

Il y a quelques mois, les États-Unis ont lancé une campagne visant à convaincre les autres pays que les troupes américaines qui font partie des forces de maintien de la paix des Nations Unies méritaient une immunité totale et permanente, étant donné le nombre important de troupes et la probabilité que leurs opérations pourraient mener à des procès ou à des enquêtes judiciaires fondées sur des motifs politiques. Les États-Unis ont encouragé et obtenu un nombre important de traités bilatéraux concernant l'article 98 du Statut, avec l'objectif de parvenir à l'immunité réciproque pour toutes ses troupes de toute poursuite, conformément à la commission sur les crimes internationaux.

Ces décisions affectent l'intégrité du Statut de Rome et la crédibilité du Conseil de sécurité des Nations Unies, ce qui rend le débat nécessaire dans cette organisation afin que la Charte des Nations Unies et les pouvoirs du Conseil de sécurité soient compatibles avec le Statut de Rome et la Cour pénale



internationale. Toute ambiguïté ou omission dans l'interprétation entravera le bon fonctionnement des Nations Unies et l'efficacité de la Cour internationale.

De plus, les récents événements survenus en Irak ont impliqué un conflit armé international, dans lequel la coalition envahissant le pays, composée des États-Unis et du Royaume-Uni, a fait usage de la force de manière illégale en vertu du droit international, parce qu'elle n'a pas obtenu l'autorisation nécessaire du Conseil de sécurité des Nations Unies, selon le Chapitre VII de la Charte des Nations Unies dont tous les pays sont membres. En dehors de cette agression, qui constitue de ce fait un crime international, même si cette dernière n'a pas été incluse pour l'instant dans la juridiction de la Cour pénale internationale, ce conflit armé international a créé des conditions propres à la commission des crimes de guerre, soit des actes illicites qui pourraient dépendre de la juridiction du tribunal à tout moment, si les conditions d'admissibilité requises établies dans le Statut de Rome étaient rencontrées.

Le terrorisme en tant que crime international

Mais il existe véritablement un acte criminel international qui existe depuis longtemps, et qui après l'attaque du World Trade Center le 11 septembre 2001, est devenu plus important en vertu du droit international, du point de vue de la définition d'une nouvelle ère dans l'histoire des relations internationales et d'un nouvel ordre mondial qui est en train de se former. Il s'agit du terrorisme international.

Ce crime international a été et continue d'être réglementé par plusieurs traités internationaux, selon sa nature et les moyens utilisés pour le commettre. Toutefois, le crime n'a jamais été défini selon un consensus général. Le débat sur la nature du crime met de nombreux pays dans une position difficile, parce qu'il n'existe pas de définition du terrorisme qui soit complètement exempt de considérations politiques. De nombreux mouvements de libération nationale, lorsque confrontés aux luttes de pouvoir dans leur combat pour la liberté, et d'autres mouvements qui ont et qui continuent d'utiliser la force pour défendre leur droit à l'autodétermination des peuples, ont été accusés de terrorisme mais sont devenus plus tard des parties ou des participants dans des négociations politiques nationales ou internationales (le Congrès national africain de l'Afrique du Sud, l'OLP, l'IRA, le Front de libération du Timor-Oriental, etc.)

Aujourd'hui, les organisations non-étatiques, les terroristes et le crime organisé international ont prouvé qu'ils étaient capables de mettre en danger la sécurité des pays et l'ensemble de la communauté internationale au moyen d'attaques surprise. Ces organisations sont devenues une menace internationale qu'il va falloir combattre dans le territoire souverain de chaque pays, pour des raisons qui dépassent le pays lui-même, bien que ce dernier puisse parfois être complice ou protecteur de ces mouvements. Ces organisations n'ont pas de territoire à défendre, elles opèrent au niveau mondial, et elles refusent le règlement pacifique des conflits ou les négociations diplomatiques, elles ont accès aux armes de destruction massive et aux technologies modernes qui perfectionnent la rapidité et l'efficacité de leurs actions, et leurs objectifs dépassent des revendications précises et sont mélangés avec le fondamentalisme, la discrimination ou la haine religieuse, le pouvoir économique et le contrôle des ressources naturelles. Malheureusement, ceci a eu pour résultat de légitimer les actions unilatérales des pays (mesures préventives, droit d'ingérence, interventions humanitaires, etc.) qui sont essentiellement contraires à la Charte des Nations Unies et au droit international, et qui peuvent déstabiliser les règles du jeu en vertu du système actuel des relations internationales en sapant les ressources et les pratiques institutionnelles consacrées.

Par conséquent, la lutte contre le terrorisme international devrait prendre la forme d'une entreprise multilatérale, menée par des pays mais coordonnée par des organisations internationales, pas uniquement les plus importantes comme les Nations Unies et l'Organisation des États américains, mais



aussi par certaines organisations plus spécialisées, comme les agences et les bureaux régionaux spécialisés des Nations Unies. La diversité et la complexité des comportements criminels exigent qu'une stratégie de ce type soit mise en place pour atteindre les résultats escomptés. Dans ce sens, le rôle qui peut être joué par la Cour pénale internationale est très important, en raison de sa nature d'organe judiciaire international ayant une juridiction universelle et une zone d'action spécialisée (crimes internationaux).

Le terrorisme international et la juridiction de la Cour pénale internationale

Mais aujourd'hui, la Cour pénale internationale n'a pas l'autorité pour juger les cas de terrorisme international. Les crimes qui dépendent de sa juridiction et qui sont établis dans l'article 5 du Statut de Rome sont les suivants : génocide, crimes contre l'humanité, crimes de guerre et agression. Dans ce dernier domaine, le manque de consensus sur une définition repousse son intégration dans les pouvoirs de la cour jusqu'à ce qu'une conférence ultérieure ne l'étudie. La description détaillée de ces crimes constitue un code de règlements qui existent déjà et qui sont consacrés en vertu du droit international, sur la base des dispositions de nombreux instruments juridiques internationaux, et notamment la Convention de La Haye de 1907, la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide de 1948, la Convention de Genève de 1949 sur la protection des victimes de guerre et ses protocoles supplémentaires de 1977, la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants de 1984, et de nombreuses autres conventions. La Cour pénale est compétente pour juger un acte terroriste, seulement si ce dernier coïncide avec l'un des nombreux comportements décrits à l'article 5.

Par conséquent, comment le terrorisme international peut-il être considéré comme un crime en vertu de la juridiction de la Cour pénale internationale ? Seulement si l'on procède à une révision du Statut de Rome. Les articles 121 et 123 du Statut expliquent clairement la procédure. Sept ans après son entrée en vigueur, soit le 1^{er} juillet 2009, le Secrétaire général des Nations Unies convoquera une conférence d'examen avec les États parties en vue d'examiner les amendements au statut, qui pourraient inclure les crimes indiqués à l'article 5, sans pour autant se limiter à ces derniers. Les participants seront des membres de l'Assemblée des États parties au Statut et seront actifs dans les mêmes conditions que l'Assemblée. À la suite de cette première conférence d'examen, à la demande des États parties, et avec le même objectif consistant à proposer des amendements, le Secrétaire général des Nations Unies pourra convoquer plusieurs conférences d'examen successives afin de débattre des amendements, ou il pourra les proposer directement à l'assemblée des États parties, pourvu qu'une majorité de ces États lui donne la permission de le faire à l'avance.

Il sera évidemment nécessaire de parvenir à un large consensus sur une définition du terrorisme international d'ici juillet 2009, sur la base des définitions incluses dans les différents traités internationaux en vigueur, et en incluant les ressources que la réalité internationale, la recherche technique ou scientifique, les mesures gouvernementales et le financement peuvent mettre à disposition pour régler des différends afin de parvenir ensemble à un concept commun.

Il est utile de rappeler que l'intégration du terrorisme dans la juridiction de la Cour pénale internationale a été traitée sans succès pendant la Commission préparatoire (PREPCOM) qui a rédigé le Statut de Rome pour la période 1996-1998 et la Commission préparatoire (Résolution F) de la Cour pénale internationale, qui a fonctionné de 1998 à 2003 afin de traiter les questions administratives et financières, en réglementant le statut des procédures et des preuves ainsi que les éléments des crimes, en formulant des propositions en vue de les amender pour la première conférence d'examen qui se déroulera en 2009, et notamment pour le crime d'agression et d'autres crimes. Plusieurs pays, comme l'Algérie, l'Inde et l'Espagne, ont exprimé un grand intérêt à inclure le terrorisme dans le crime



international en vertu de la juridiction de la Cour, en raison de leur expérience douloureuse dans ce domaine. On peut considérer que le terrorisme est l'une des formes les plus répréhensibles de crime international, à cause de sa violation incroyable et totale des droits de l'homme fondamentaux, de sa menace sur l'intégrité du territoire, et de la structure politique et sociale des États, en mettant un terme brutal à la vie d'hommes, de femmes et d'enfants innocents, sans distinction de sexe, de race ou de croyance, et sans respect des frontières. Le terrorisme est un crime aberrant qui représente un véritable défi pour l'humanité.

La lutte contre le terrorisme dans le système interamériques et dans celui de la Cour pénale internationale

La Convention interaméricaine contre le terrorisme signée à Bridgetown, à la Barbade, le 3 juin 2002, n'est pas encore entrée en vigueur, et elle est le résultat d'un processus de coopération internationale visant à prévenir, combattre et éliminer le terrorisme comme crime international, processus qui a commencé à la Conférence de Lima en 1996. Elle forme la base de ce qu'on pourrait utiliser comme noyau sur lequel parvenir à un consensus sur la définition du terrorisme comme crime international. Bien que la convention ne donne pas de définition, l'article 2 renvoie les membres à trop de traités internationaux qui, dans une mesure plus ou moins importante, elle délimite un espace sémantique dans lequel on pourrait parvenir à une définition à la majorité, avec les éléments nécessaires pour son identification non équivoque et en dominant les nuances politiques ou idéologiques qui pourraient empêcher de parvenir à un consensus.

La Convention fournit un catalogue de mesures provisoires et d'autres mesures basées sur la coopération internationale, dont le but est de prévenir, combattre et éliminer le terrorisme, particulièrement en ce qui concerne son financement et les crimes y afférent tels que le blanchiment d'argent, le trafic de drogue ; et de fournir une assistance juridique mutuelle, d'encourager la coopération technique et les programmes de formation, et les enquêtes de police et judiciaires. Il y a quelques mois, le 24 janvier 2003, à l'occasion de sa troisième période de session régulière, le Comité interaméricain contre le terrorisme s'est réuni au Salvador et a adopté la Déclaration de San Salvador sur le renforcement de la coopération dans la lutte contre le terrorisme. Certains des points principaux de la déclaration font référence aux liens entre le terrorisme et les différentes formes de crime organisé, la sécurité du cyberspace et la coopération internationale avec les organisations régionales et internationales pertinentes.

Il faut également mentionner la Résolution 49/60 du 17 février 1995 prise par l'Assemblée générale des Nations Unies sur les mesures visant à éliminer le terrorisme international et la Résolution 1373 (2001) adoptée le 28 septembre 2001 par le Conseil de sécurité sur le terrorisme international, proposée en réaction aux attentats du 11 septembre. Les deux résolutions présentent une étude détaillée des plans d'action à suivre, qui vont de l'approche préventive aux mesures de répression concrètes.

Il est indéniable que la possibilité que la Cour pénale internationale incorpore ce crime international dans sa juridiction mène à un cadre de travail bien plus large et universel pour les efforts visant à éliminer ce comportement répréhensible. Toutefois, il reste suffisamment de temps d'ici 2009 pour poursuivre les travaux sur le plan régional, et bien sûr, mondial, et pour établir les lignes directrices générales des actions dans le cadre des travaux de prévention et de répression. Le lien entre le CICTE et l'Assemblée des Parties au Statut de Rome et à la Cour pénale internationale, font qu'il sera nécessaire d'inclure ce crime international dans la juridiction de la Cour. De plus, l'objectif pourrait être atteint si le CICTE encourageait les actions conjointes avec des organes similaires dans le système des Nations Unies ou avec différentes organisations régionales, s'il avait l'intention de parvenir à un consensus pour définir le terrorisme international, et les moyens de le prévenir, de le combattre et de



l'éliminer. Cette action conjointe devrait être prise dans les cercles universitaires, gouvernementaux et politiques, ainsi que dans la société civile et les Organisations non-gouvernementales, afin d'encourager la compréhension du sujet et des conséquences d'un traitement efficace et responsable. Il se peut qu'il y ait une forte résistance politique pour ce qui est de sanctionner au niveau international des comportements utilisés pour justifier des causes louables avec des moyens limités. La résistance pourrait venir des États isolés mais aussi des grandes puissances, en particulier si l'utilisation préventive de la force était légitimée [sic].

Toutefois, il ne faut pas oublier qu'il existe des causes économiques et sociales qui génèrent un moyen de véhiculer une culture dans lequel le terrorisme trouve ses racines et les justifications de l'autodestruction, du fondamentalisme et des attitudes discriminatoires, intolérantes et autoritaires. Éliminer ces causes est aussi important et probablement plus efficace que de prévenir, combattre et réprimer le crime. Ceci implique un processus beaucoup plus inclusif et enrichissant dans lequel la mondialisation pourrait montrer un aspect plus agréable, en travaillant pour une répartition plus juste des ressources mondiales, ce qui réduira à la fois la pauvreté et la violence.

De plus, les barrières ethniques, morales et juridiques devraient toujours exister parce qu'elles témoignent de la dignité humaine et de la conviction profonde selon laquelle la lutte contre le terrorisme international devrait respecter l'égalité souveraine des nations, l'État de droit, le droit international et les droits de l'homme, le droit international des réfugiés et le droit humanitaire international.

Pourquoi est-il si important pour la lutte contre le terrorisme international de s'assurer que le Statut de Rome est appliqué dans toutes les Amériques, malgré le fait que la Cour pénale internationale ne puisse pas encore juger de crime ?

En fait, le plus important, c'est de reconnaître l'organe judiciaire le plus influent dans le monde dans le domaine de l'enquête, du traitement et de la répression du crime organisé, puis il faut l'organiser et le développer, le soumettre à la juridiction puis accepter d'étendre progressivement ses pouvoirs. Ce sera seulement quand ce comportement sera répandu dans les Amériques et le monde entier, et que le tribunal aura accompli ses fonctions avec justice et équité, et qu'il sera consolidé grâce à ses propres règlements que les criminels craindront d'être punis, et qu'ils ne pourront plus jouir de l'impunité ou de la protection d'un État. Ces pays cesseront aussi de les soutenir, de les héberger et de les financer, en évitant ainsi une complicité évidente.

Les parlements des Amériques et la Cour pénale internationale

Les parlementaires des Amériques devraient s'assurer que l'État de droit l'emporte dans nos sociétés et que la démocratie moderne existe, ce qui lie l'économie à la justice, l'initiative à la sécurité, et le respect des individus pour la solidarité. L'obligation légale d'assurer la sécurité est un principe républicain et démocratique. La Cour pénale internationale est une institution créée par la communauté internationale pour mettre ce principe en pratique et concrétiser cette idée abstraite qui affecte les êtres humains dans leur réalité quotidienne : leur vie, leur intégrité physique et mentale, leur liberté individuelle, leur dignité, leurs droits comme individus et comme être sociaux. Ce tribunal est une garantie que l'humanité a donné pour permettre au droit international de limiter le pouvoir des pays et des individus qui les régissent lorsque leur conduite viole les droits les plus sacrés de la coexistence humaine et les relations internationales, et porte atteinte aux effets et au bien-être des être humains sur le plan international ainsi qu'à l'ordre public international.

Chaque parlement, conformément à sa nature particulière et aux caractéristiques du pays qu'il représente, devra faire des propositions innovatrices et fermes visant à renforcer l'existence et le fonctionnement du tribunal et la prise de conscience de leur société concernant l'importance de ses



fonctions et des valeurs sur lesquelles il est basé, et des conséquences positives pour la communauté internationale de transmettre cette forme de justice. Chaque parlement devrait coordonner des stratégies conjointes avec les autres parlements afin d'ajuster leur législation pénale nationale aux règles internationales de base qui aideront à établir un droit pénal international, dans lequel les biens seront protégés et la punition de conduites reprochables seront des convictions partagées et rentreront dans le cadre d'une structure juridique et éthique universelle.

* * *

361-E Édifice du centre
Le Sénat du Canada
Ottawa, Ontario K1A 0A4
Canada

Tel: (613) 947-8008
Fax: (613) 947-8010
Courriel : barnema@sen.parl.gc.ca

www.e-FIPA.org

Foro Interparlamentario de las Américas
Fórum Interparlamentar das Américas



Forum interparlementaire des Amériques
Inter-Parliamentary Forum of the Americas

© 2003